

***DROIT D'INGERENCE
ET INTERVENTIONS HUMANITAIRES :
ÉTAT DE LA PRATIQUE
ET DU DROIT INTERNATIONAL***

Par : Hajer GUELDICH

Dédicaces

A mes parents...

A mon époux...

A mes fils...

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE

PARTIE PREMIERE :

L'ACTION HUMANITAIRE : UNE PRATIQUE DISCRIMINATOIRE

Chapitre premier :

Les actions humanitaires autorisées par le Conseil de sécurité

Section première : L'action humanitaire en ex-Yougoslavie

Section deuxième : L'action humanitaire en Somalie

Section troisième : L'action humanitaire au Rwanda

Section quatrième : L'action humanitaire au Timor oriental

Chapitre deuxième :

Les actions humanitaires non autorisées par le Conseil de sécurité

Section première : L'action humanitaire au Kurdistan irakien

Section deuxième : L'action humanitaire au Kosovo

PARTIE DEUXIEME :

LE DROIT D'INGERENCE : UNE REGLEMENTATION PRECAIRE

Chapitre premier :

La légalité de l'ingérence humanitaire

Section première : Les obstacles juridiques au droit d'ingérence

Section deuxième : L'émergence juridique soupçonnée d'une notion confuse

Section troisième : L'état actuel du droit d'ingérence

Chapitre deuxième :

La légitimité de l'ingérence humanitaire

Section première : La motivation humanitaire : condition légitimante de l'ingérence

Section deuxième : Les dérives de l'humanitaire dans l'ordre international

CONCLUSION GENERALE

« **C**ontrairement à un sentiment parfois répandu, ce ne sont pas seulement les violations du droit international qui rendent compte des désordres du monde mais le droit lui-même qui leur laisse libre cours.

Ses failles sont objectives et c'est rendre un mauvais service au droit international(...) que de lui attribuer des normes qu'il ne comporte pas et de confondre ainsi la *lex lata* et la *lex ferenda*. On doit donc se garder d'une vision idyllique du droit international ».

Luigi CONDORELLI.

(in *Mélanges offerts à Hubert THIERRY*,
L'évolution du droit international,
Cours général de droit international public,
RCADI, Vol. 222, 1990-III, page 22).

INTRODUCTION GENERALE

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la communauté internationale a connu une période de bouleversements sans précédent, portée par plusieurs dynamiques de fond : multiplication des flux et des réseaux rapprochant les hommes, sentiment que tout est lié et qu'un minuscule incident se produisant à un bout de la planète peut fort bien être connu par tous, grâce à l'omniprésence des médias et le développement de nouveaux moyens de communication faisant connaître dans l'instant les désastres les plus éloignés, constitution de mouvements transnationaux affirmant des intérêts et des préoccupations supérieures aux Etats, activation des organisations internationales responsables de la paix et de la sécurité dans le monde, notamment l'Organisation des Nations Unies.

Parallèlement à ces constats, la communauté internationale et les organisations humanitaires sont, aujourd'hui, confrontées à des situations caractérisées par la prolifération des acteurs de la violence et par l'interpénétration croissante entre l'action politique et l'action humanitaire. Dans plusieurs pays, on assiste, depuis deux décennies, au retour à certaines formes de guerre privée que l'on croyait abolies (chefs de guerre régnant sans partage sur des populations entières, en pillant les ressources des régions qu'ils contrôlent et en défiant les organisations internationales et la communauté internationale toute entière).

De surcroît, nous assistons de plus en plus à l'apparition de situations d'urgence complexes consécutives à des catastrophes naturelles ou politiques. Conflits ethniques, tribaux ou religieux, éclatent, chaque jour, avec une virulence grandissante et une liste exhaustive de tous les drames humains ne pourrait, hélas, être dressée. Tous ces bouleversements engendrent des crises de souveraineté, d'où la nécessité de relancer le débat sur ses contours et ses limites dans des termes nouveaux.

En effet, dans un monde où l'interdépendance de chacun est de plus en plus marquée, on a par ailleurs le devoir de raisonner en termes planétaires. L'humanité a atteint une maturité suffisante pour ne plus tolérer certaines situations (catastrophes naturelles, génocides, répressions politiques, violations flagrantes des droits les plus élémentaires de la personne humaine, etc.) sans réagir. Dans ce contexte, une conception restrictive de la souveraineté nationale laisse place à l'émergence d'une nouvelle conception selon laquelle la protection de l'individu ne dépend plus de la seule autorité de l'Etat dont il est ressortissant, mais elle intéresse la communauté internationale toute entière et ce, même en dépit de l'hostilité de l'Etat dont il relève. Ainsi, l'exclusion indiscutable des droits de la personne humaine du domaine réservé des Etats va conduire certains auteurs¹ à proposer la consécration d'un « devoir » ou « droit d'ingérence », en vertu duquel les Etats et les organisations internationales seraient fondés à apporter une aide d'urgence à des populations qui se trouvent en état de détresse.

Toutefois, les incertitudes terminologiques, l'ambiguïté des objectifs et l'hésitation de nombreux Etats à faire face à des termes qui suscitent énormément de controverses, tous ces facteurs réunis ont, jusqu'à présent, empêché que les notions d' « ingérence » ou d' « intervention humanitaire » ne reçoivent une consécration juridique indiscutable. Ceci dit, on ne peut nier qu'il existe en fait une pratique d'actions (ou interventions) à vocation humanitaire, pratique qui, en réalité, ne constitue pas une nouveauté mais qui n'a acquis un pareil statut et suscité l'intérêt de l'opinion publique qu'après avoir été plus ou moins largement médiatisée².

¹ C'est notamment la position des promoteurs du droit d'ingérence humanitaire, tels Mario Bettati, Bernard Kouchner, Roland Dumas, Francine Satchivi et autres.

² Bernard Kouchner écrit dans le même ordre d'idées : « *Le droit d'ingérence humanitaire, nous l'avons esquissé dans les faits, au cours des missions diverses que nous avons assurées, souvent dans le silence, parfois dans la lumière, rarement dans le tapage. Nous avons imposé l'adhésion des consciences, l'attention des médias et l'intérêt du monde politique* », in **BETTATI (M.), KOUCHNER (B.),** *Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir ?*, Paris, éditions Donoël, 1987, page 272.

L'objectif de cette étude est justement d'analyser les différents points de vue à propos de l'effectivité de l'ingérence ou de l'intervention humanitaire ; ce qui équivaut à aborder la question de l'existence éventuelle d'un droit et/ou d'une pratique d'ingérence. Une étude approfondie du droit et de la pratique de l'ingérence pourrait, par ailleurs, nous apporter quelques éclaircissements sur cette notion du droit international, encore « mystérieuse » par maints aspects.

Mais avant d'élucider les contours du sujet de notre thèse intitulée : « Droit d'ingérence et interventions humanitaires : état de la pratique et du droit international », il convient au préalable d'en cerner les termes.

Certains évoquent, sans distinction aucune, le « droit d'ingérence », le « devoir d'assistance », l' « intervention humanitaire », la « morale d'extrême urgence », (etc.). En fait, le « droit d'ingérence » est une notion souvent employée, sans rigueur juridique, par les politiciens et les médias à travers le monde. Le flou juridique, dans lequel se trouve la notion dont il est question, s'ajoute au flottement sémantique caractérisant cette dernière. La confusion semble totale ; les uns parlent de « devoir d'ingérence », les autres de « droit d'ingérence », certains de « droit d'intervention » ou d' « intervention d'urgence » et ce, à propos des mêmes pratiques et des mêmes événements³.

En réalité, l'histoire des relations internationales a été marquée depuis longtemps par la pratique des interventions d'humanité, développée surtout au XIXe siècle et ayant principalement pour but la protection des nationaux de l'Etat intervenant, au cas où leurs vies étaient menacées. Ainsi, l'idée d'ingérence en vue d'assurer un respect effectif des droits de la personne humaine n'a rien de nouveau et le droit d'ingérence, dont il s'agit de débattre les fondements, n'est que l'habillage d'une idée ancienne qui a été formulée autour de la doctrine de l'intervention d'humanité. D'ailleurs, les premiers

³ Il existe la même confusion en langue anglaise avec les expressions : « right to interfere », « duty to interfere », « duty of meddling », « duty of intrusion », etc.

balbutiements doctrinaux de cette notion remontent déjà à une époque très ancienne.

En effet, parmi les auteurs classiques de l'école du droit naturel qui se sont penchés sur la notion d'intervention d'humanité, on peut citer notamment Saint Thomas d'Aquin⁴ et Grotius⁵. Leurs idées ont été soutenues par d'autres auteurs tels que Vattel⁶, Puffendorf⁷, Suarez⁸, De Vittoria⁹ et même Saint Augustin¹⁰. Sur la base de toutes ces pensées, allait se développer, au XIXe siècle, la doctrine d'intervention d'humanité.

Dans ce cadre, différentes tentatives doctrinales avaient été progressivement menées en vue de préciser les raisons humanitaires pour lesquelles de telles actions armées pouvaient être considérées comme licites. En effet, l'idée d'un droit d'intervention pour des raisons humanitaires a été défendue, non sans certaines nuances, par des jurisconsultes aussi éminents que Bluntschli¹¹, Fiore¹², De Martens¹³ ou Arntz¹⁴.

⁴ Saint Thomas d'Aquin pense qu' « un souverain a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre lorsque ce dernier maltraite ses sujets », cité in **THUAN (C-H)**, « De l'intervention humanitaire au droit d'ingérence », in **FENET (A.)** et **THUAN (C-H)**, (sous dir.), *Mutations internationales et évolution des normes*, PUF, 1994, page 100.

⁵ Grotius écrivait, en évoquant la souveraineté des Etats : « Mais le droit de la société humaine ne sera pas exclu pour cela, lorsque l'oppression est manifeste : si quelque Busiris, Phalaris, Diomède de Thrace, exerce sur ses sujets des cruautés qui ne peuvent être approuvées par aucun homme équitable. C'est ainsi que Constantin prit les armes contre Maxence et contre Licinius ; que d'autres empereurs des Romains les prirent, ou menacèrent de les prendre contre les Perses, s'ils cessaient de persécuter les chrétiens à cause de leur religion », **GROTIUS**, *Le Droit de la guerre et la paix*, Livre II, Chap. XXV, §VIII, n°2, cité in **CORTEN (O.)** et **KLEIN (P.)**, « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée », in *RBDI*, 1990/2, page 369.

⁶ Vattel écrivait : « [...] si le Prince, attaquant les lois fondamentales, donne à son peuple un légitime sujet de résister, si la tyrannie devenue insupportable soulève la nation, toute puissance étrangère est en droit de secourir un peuple opprimé qui lui demande son assistance », in *Le Droit des gens*, Livre II, Chap. IV, § 56, 1916, page 298, cité in **PAYE (O.)**, *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, collection de droit international, Bruxelles, Bruylant, 1996, page 12. Voir aussi **VATTEL**, *Le Code diplomatique de l'Europe*, volume II, page 279.

⁷ **PUFFENDORF**, *Du droit de la nature et des gens*, VIII, C., V.

⁸ **SUAREZ**, *De Bello*, S.5, n° 5 - 8.

⁹ **DE VITTORIA**, *De Jure Belli*, 1, 22, 26.

¹⁰ **SAINT AUGUSTIN**, *Décret causa*, XXIII, Q.2, C.2.

¹¹ **BLUNTSCHLI**, *Le droit international codifié*, livre VII, art. 471-473, Paris, 1886, pp. 271 - 273.

¹² **FIGLIORE**, *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, Livre I, titre IX, n°490.

¹³ **DE MARTENS**, *Traité de droit international*, tome I, Paris, 1893, pp. 396 - 398.

¹⁴ **ARNTZ**, in **ROLIN-JACQUEMYNS (G.)**, « Notes sur la théorie du droit d'intervention », in *RDILC*, 1876, page 675, note 18.

De même, Gustave Rolin-Jacquemyns, avait écrit à propos de la légitimité de la pratique d'intervention : *« lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité, (...) par des excès de cruauté et d'injustice qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime. Car quelque respectables que soient les droits de souveraineté et d'indépendance des Etats, il y a quelque chose de plus respectable encore, c'est le droit de l'humanité ou de la souveraineté humaine qui ne doit pas être outragé »*¹⁵.

Bien que le droit naturel ait été remplacé par le droit positif, en tant que fondement du droit international au XIX^e siècle, cela n'avait pas empêché la persistance du thème de l'intervention pour des raisons humanitaires dans la doctrine française, britannique et américaine. En 1905, Oppenheim avait écrit : *« Si un Etat traite ses propres sujets ou une partie de ceux-ci avec une telle cruauté que l'humanité s'en est indignée, l'opinion publique du monde pourrait faire appel aux puissances pour intervenir dans le but de contraindre cet Etat à établir à l'intérieur de ses frontières un ordre légal susceptible de garantir à ses citoyens une existence plus conforme aux idées de la civilisation moderne »*¹⁶.

La théorie de l'intervention d'humanité alla ensuite être cristallisée à travers les écrits d'Antoine Rougier qui pensait clairement que : *« les actes de puissance publique interne accomplis par un gouvernement contrairement aux lois d'humanité donneraient ouverture à un droit d'intervention en faveur d'un ou de plusieurs Etats tiers et se trouveront ainsi soumis à un contrôle international »*¹⁷.

Préconisant l'admissibilité d'une telle intervention, M. Ellery C. Stowell avait écrit, lui aussi : *« lorsque les habitants d'un Etat sont soumis à un traitement si arbitraire, abusif et persistant qu'il dépasse les limites de raison et*

¹⁵ **ROLIN-JACQUEMYNS (G.)**, « Notes sur la théorie du droit d'intervention », op. cit., page 675.

¹⁶ **OPPENHEIM**, *International Law*, 1905, page 347, cité in **THUAN (C-H)**, « De l'intervention humanitaire au droit d'ingérence », op. cit., page 100.

¹⁷ **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », in *RGDIP*, 1910, n° 17, page 468.

de justice dans lesquelles doit se maintenir le gouvernement, un Etat tiers peut intervenir à juste titre et employer la force pour secourir les victimes »¹⁸. Dans le même ordre d'idées, Max Hubert avait admis, dans la sentence prononcée le 23 octobre 1923, à l'occasion de l'affaire Espagne c/Grande Bretagne, que : « L'intérêt d'un Etat de pouvoir protéger ses ressortissants et leurs biens doit primer le respect de la souveraineté territoriale, et cela même en l'absence d'obligations conventionnelles. Ce droit d'intervention a été revendiqué par tous les Etats, ses limites seules peuvent être discutées »¹⁹.

En dépit de la vive opposition d'une partie de la doctrine, quant à la légitimité de telles interventions, il demeure certain que plusieurs Etats avaient opté pour le recours à l'intervention d'humanité en tant qu'instrument de la pratique internationale et ce, en vue de sauver la vie de leurs nationaux à l'étranger. Cette conviction autour de la notion de l'intervention d'humanité, tout au long de l'évolution de la pensée occidentale, nous pousse à nous demander : quels actes et quels motifs peuvent-ils justifier une intervention d'humanité ?

Il y a lieu de remarquer, de prime abord, qu'il y a eu une évolution de l'étendue même de la pratique d'intervention d'humanité, au cours du début du XXe siècle. Désormais, cette dernière n'a plus pour objet de protéger seulement les nationaux de l'Etat intervenant, mais elle intéresse aussi toutes les populations victimes, dans un Etat tiers, de la violation des droits de la personne humaine. L'intervention d'humanité acquiert ainsi un contenu moderne, qui allait de pair avec l'évolution du droit international. En effet, cette pratique vise, au dessus tout, « à influencer, à contrôler les actes d'un gouvernement étranger qui paraissent contraires aux lois d'humanité »²⁰.

La recherche des justifications de l'intervention d'humanité peut alors être orientée à la lumière de cet extrait d'Antoine Rougier : « *Trois principes*

¹⁸ **STOWELL (E-C)**, « La théorie et la pratique de l'intervention », in *RCADI*, 1932/II, page 138.

¹⁹ *Affaire Espagne c/Grande Bretagne*, Rapport du 23 octobre 1924, in *RSA*, volume II, page 641.

²⁰ **BASTID (S.)**, « Remarques sur l'interdiction d'intervention », in *Mélanges Andrassy*, Nijhoff, La Haye, 1968, pp. 19 - 20.

paraissent conditionner toutes les applications possibles de la théorie d'intervention d'humanité. Pour qu'une intervention d'humanité soit légitime, il faut : 1^e que le fait qui la motive soit un fait de la puissance publique et non le fait de particuliers ; 2^e que ce fait constitue une violation du droit humain et non une simple violation du droit positif ; 3^e que l'intervention réunisse certaines conditions d'opportunité »²¹. C'est surtout la deuxième condition relative aux droits protégés qui nous intéresse, à ce stade, puisqu'il s'agit effectivement des motifs invoqués par l'Etat intervenant, motifs avancés en tant que justificatifs de la pratique de l'intervention d'humanité. En fait, les interventions d'humanité de type classique visaient exclusivement (au moins apparemment) la défense et la protection des droits humains²².

Écartant déjà les droits civils et politiques²³ en tant que droits ne pouvant justifier l'intervention d'humanité, Eliza Perez-Vera écrit à cet égard : « Malgré les difficultés d'appréciation, la notion d'intervention d'humanité contient elle même ses limites. En effet, si les droits susceptibles d'être protégés sont antérieurs et supérieurs à toute organisation politique, il faudra donc exclure en tant que droits capables de justifier une protection d'humanité tous les droits civils et politiques qui appartiennent aux citoyens à la suite d'une concession du législateur »²⁴.

²¹ **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit., page 512.

²² C'est dans ce cadre que s'insère l'intervention de la France, la Grande Bretagne et la Russie dans l'Empire Ottoman de 1875 à 1877, visant ainsi à « mettre terme à la déplorable situation des Chrétiens sous la domination des Turcs », (selon une note du Prince de Gortshakoff à l'ambassadeur de la Russie à Londres du 30 mai 1877). De même que l'intervention de la France en Syrie en 1960 dans le but de sauver les minorités massacrées par les Druzes ; cités in **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit., page 510.

²³ Dans ce cadre, Antoine Rougier cite les exemples suivants :

1^e L'intervention de la Roumanie auprès des gouvernements grec et turc en 1905, pour exiger que le gouvernement turc reconnaisse la nationalité roumaine aux populations koutzo-valaques (sujets ottomans) a été considérée par l'auteur comme tout à fait injustifiée.

2^e L'intervention des Etats-Unis en Roumanie en 1902 a été justifiée à tort, selon l'auteur, par l'invocation des incapacités politiques des Juifs en Roumanie, leur exclusion des emplois publics et des professions libérales, la limitation de leurs droits civils et l'imposition sur eux de taxes extraordinaires, en tant qu'actes violant le droit humain, Cf. **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit. page 511.

²⁴ **PEREZ -VERA (E.)**, « La protection d'humanité en droit international », in *AFDI*, 1969, page 405.

La doctrine classique avance, par conséquent, trois types de droits susceptibles d'être protégés et dont la violation grave justifie une intervention d'humanité. En effet, « *Les droits de l'homme seraient les droits antérieurs et supérieurs à toute organisation politique, placés sous la garantie de toutes les nations, s'imposant à chaque législateur particulier. Ils se résumeraient en deux idées essentielles : droit à la vie et droit à la liberté. Le législateur serait tenu de les garantir en ce sens que l'individu ne saurait être frappé dans sa vie et sa liberté que conformément à la loi, et cette garantie elle-même pourrait être considérée comme un troisième droit humain, le droit à la légalité. Seule la violation de ces droits serait une juste cause d'intervention* »²⁵. En résumé, les trois types de droits dont la violation grave justifierait une intervention d'humanité sont : le droit à la vie, le droit à la liberté et le droit à la légalité.

1- Le droit à la vie :

Il va sans dire que la protection du droit à la vie²⁶ et le respect de l'intégrité physique reconnus à tout individu ont toujours été le principal motif des interventions d'humanité²⁷. L'histoire révèle aussi des cas d'interventions d'humanité fondées sur des corollaires du droit à la vie, à savoir l'interdiction de la torture²⁸, l'interdiction de l'esclavage et de la servitude²⁹ et l'interdiction du génocide³⁰.

²⁵ **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit., page 517.

²⁶ Nous aurons l'occasion d'étudier ce droit avec plus de profondeur lors de son analyse en tant que motif justifiant et légitimant le droit d'ingérence, au sein de la partie deuxième de notre thèse.

²⁷ Parmi les interventions d'humanité établies dans ce cadre, on peut citer l'intervention armée collective de l'Angleterre, la Russie et la France en 1826 dans le but de protéger des révoltés grecs des massacres perpétrés contre eux par l'Empire Ottoman.

De même que l'intervention de la France au Liban en 1860 pour protéger les Chrétiens et mettre fin aux massacres perpétrés par les Druzes ; exemples cités par **ARONEANU (E.)**, « La guerre internationale d'intervention d'humanité », in *RIDP*, 1948, pp. 173 et ss.

On peut aussi donner l'exemple de diverses opérations plus ponctuelles et plus récentes, dans ce même cadre, telles que l'intervention de la Belgique au Congo en 1964, l'intervention des Etats-Unis à Saint-Domingue en 1965 et à Grenade en 1983, l'intervention d'Israël à l'aéroport d'Entebbe en 1976, l'intervention de la France au Shaba en 1978, (etc.)

²⁸ S'agissant de l'interdiction de la torture, il y a lieu de citer l'intervention collective des signataires de l'Acte d'Algésiras auprès du Sultan du Maroc en 1909. Ce dernier réprimait les rebelles en leur faisant couper le poignet droit et le pied gauche. Les Etats signataires du Pacte lui avaient demandé de respecter et faire respecter les lois de l'humanité et d'interdire la torture, cité par **ROUGIER (A.)**, « Chronique de faits internationaux », in *RGDIP*, 1910, pp. 98 et ss.

2- Le droit à la liberté :

Antoine Rougier écarte, dans ce sens, plusieurs droits qui ne peuvent pas faire l'objet d'intervention d'humanité telle que la liberté religieuse à laquelle s'applique plutôt « *la théorie de l'intervention pour cause religieuse* »³¹. De même que « *l'aide fournie par un Etat à un peuple en danger pour conquérir son indépendance ou pour défendre ses libertés politiques* »³², se rattacherait, selon l'auteur, à un ordre de conscience différent. Concernant le droit de propriété, et pour répondre à la question de savoir si les violations du droit de propriété pouvaient justifier une intervention d'humanité, l'auteur affirme que : « *seule la dépossession des propriétaires en dehors d'une nécessité publique et sans indemnité pourrait justifier une intervention d'humanité* »³³.

3- Le droit à la légalité :

D'après Antoine Rougier, le droit à la légalité c'est « *le droit pour tout individu d'être protégé dans son activité par un certain ordre légal, d'échapper au pur arbitraire de ses gouvernants et de n'être frappé dans sa vie et dans ses biens que conformément à la loi, par une autorité juridictionnelle régulière suivant des formes établies* »³⁴. Ainsi, l'auteur considère comme légitime toute intervention dans un Etat qui adopte des dispositions mettant en péril le droit à la vie et le droit à la liberté ou permettant l'installation d'une situation d'anarchie

²⁹ S'agissant de l'interdiction de l'esclavage et de la servitude, citons par exemple l'intervention des Etats-Unis et de l'Angleterre en 1907 en faveur des indigènes de la religion de Putu Mayo au Pérou, intervention justifiée par la lutte contre l'esclavage et la servitude, exemple cité par **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit., page 510.

³⁰ S'agissant de l'interdiction du génocide, on peut citer l'intervention de l'Inde au Pakistan oriental en 1971 pour y mettre fin à la guerre civile, ce qui avait permis au Bangladesh d'obtenir l'indépendance. On peut citer également l'intervention du Vietnam au Cambodge en 1978, mettant fin au génocide perpétré par les Khmers rouges.

On peut citer aussi l'intervention de la Tanzanie en Ouganda en 1979, ce qui avait permis de renverser le chef d'Etat Idi Amin.

Dans ces trois cas, les Etats avaient invoqué le problème de flux des réfugiés fuyant les massacres, vers leurs pays, pour expliquer leur intervention. Cf. **ANNAN (K.)**, « Réflexions sur l'intervention », Discours du 26 juin 1998 à Ditchley Park (Royaume-Uni), in *La question de l'intervention, Déclarations du Secrétaire général*, Département de l'info des Nations Unies, janvier 2000, page 11.

³¹ **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit., page 519.

³² *Idem.*, op. cit., page 520.

³³ *Ibid.*, op. cit., page 521.

³⁴ *Ibid.*, op. cit., page 521.

dans le pays en dehors de toute légalité. Néanmoins, la justification de telles interventions apparaît comme difficile à établir.

Dans ce cadre, Eliza Perez-Vera affirme qu' : « *en règle générale, le dépassement du droit à la légalité justifiera très difficilement une intervention d'humanité car, chaque fois qu'une protection s'avérera nécessaire, elle coïncidera avec une violation parallèle des droits matériels que cette légalité devrait garantir* »³⁵. C'est justement la raison pour laquelle des interventions d'humanité justifiées par la protection du droit à la légalité s'avèrent rares dans l'histoire des relations internationales.

Néanmoins, et en dépit de son caractère contestable et trop ambigu, la théorie d'intervention d'humanité a été longuement développée et bien établie au XIXe siècle et au début du XXe siècle, lorsque le recours à la force était possible et l'intervention dans les affaires intérieures des Etats était moins choquante.

Ce n'est qu'à partir de l'interdiction du recours à la force ainsi que l'interdiction de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats, après la fin de la deuxième guerre mondiale, et l'adoption de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, que l'on a assisté au déclin de la théorie et pratique d'intervention d'humanité qui avaient alors cédé la place aux notions d'assistance et de coopération internationales. Et ce n'est que depuis 1987, que la doctrine a pu surgir de nouveau, sous une forme nouvelle de « devoir », ensuite de « droit d'ingérence humanitaire »³⁶. La nouvelle doctrine n'est, en réalité, que le prolongement de la doctrine d'intervention d'humanité, une doctrine qui n'a jamais cessé de trouver d'ardents défenseurs qui continuent toujours à affirmer

³⁵ **PEREZ-VERA (E.)**, « La protection d'humanité en droit international », op. cit., page 409.

³⁶ Il convient de préciser que la formule « droit d'ingérence » est apparue dans les années soixante-dix, sous la plume de Jean-François Revel et d'André Gluksman qui s'en disputent la paternité. Il s'agissait alors de parler des dissidents de l'Est, de leur apporter un soutien et de revendiquer le droit de s'ingérer dans les affaires des autres et en particulier dans celles des pays communistes, pour aider ceux qui se battaient pour la démocratie. C'est dans ce contexte qu'est née la notion d'« ingérence », évoquée par le philosophe français Jean-François Revel en 1979 en tant que « devoir d'ingérence », à l'occasion d'un article apparu dans *L'Express*, en juin 1979.

la substance d'un prétendu droit d'ingérence et ce, en dépit de vives contestations de la part de certains théoriciens ou praticiens du droit international³⁷.

Quoiqu'il en soit, il convient de rappeler que la formulation actuelle du concept de droit ou de devoir d'ingérence est apparue pour la première fois à la fin des années 80, sous la plume de Mario Bettati et de Bernard Kouchner, comme titre de leur ouvrage *Le Devoir d'ingérence*³⁸, en reprise des conclusions de la première conférence internationale de droit et de morale humanitaire, tenue à la faculté de droit de Paris-Sud en janvier 1987, et clôturée par une résolution finale intitulée « Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance ». La formule a vite fait recette, particulièrement avec l'avènement d'un ordre mondial censé remplacer des valeurs, comme la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme, au premier rang, transcendant ainsi les règles juridiques établies du droit international.

Mais que veut dire la notion d'« ingérence » ? Comment la distinguer de la notion voisine « intervention » et quelle différence y a-t-il entre « droit d'ingérence » et « devoir d'ingérence » ?

Pour les besoins des développements qui vont suivre, nous proposons de définir les notions d'ingérence et d'intervention. Selon le *Dictionnaire de droit international public*, l'ingérence signifie « l'action de s'immiscer, c'est-à-dire de s'introduire indûment, sans en être requis ou en avoir le droit, dans les affaires des autres »³⁹. Pour Jules Basdevant, l'ingérence ne correspond pas à

³⁷ Ces derniers soutiennent que la notion de « droit d'ingérence » repose sur une contradiction qui en affecte la construction même et qui la rend dépourvue de toute logique, puisqu'elle est basée sur la conciliation grammaticale de deux termes qui s'excluent.

Dans ce cadre, on peut citer Henry Bonfils qui écrit : « Parler d'un droit d'intervention pour le revendiquer ou le condamner, c'est abuser du même droit. Il n'y a pas et ne peut y avoir de droit d'intervention puisqu'il n'y a pas de droit contre le droit », Cf. **BONFILS (H.)**, *Manuel de droit international public*, Paris, 1894, page 153.

³⁸ **BETTATI (M.)**, **KOUCHNER (B.)**, *Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir ?*, op. cit.

³⁹ **SALMON (J.)**, (sous dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, page 579.

une catégorie juridique déterminée⁴⁰. Quant à Pascal Boniface, il définit l'ingérence comme étant « *une manifestation de la volonté d'intervention de la communauté internationale dans les affaires intérieures d'un pays, passant outre son accord* »⁴¹. Selon Mario Bettati, l'ingérence désigne en droit international : « *l'immixtion sans titre d'un Etat ou organisation intergouvernementale dans des affaires relevant de la compétence exclusive d'un Etat tiers* »⁴².

Par conséquent, on peut dire que l'ingérence est le fait, pour un Etat, de s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre Etat, en violation de sa souveraineté. De ce point de vue, l'ingérence est une notion plus générale que celle d'intervention, car cette dernière peut être envisagée sans qu'il y ait nécessairement ingérence (toutes les interventions ne sont pas forcément des ingérences dans les affaires internes d'un Etat). D'ailleurs généralement, on ne fait pas de différence dans la doctrine entre la notion d'ingérence et celle d'intervention⁴³ ; les deux notions seraient donc interchangeables⁴⁴.

Mais pour plus de précision, et selon le *Dictionnaire de droit international public*, l'intervention est définie comme étant : « *l'action d'un Etat ou d'une organisation internationale qui prend place dans l'examen et la solution d'une affaire relevant de la compétence d'un ou de plusieurs autres Etats* »⁴⁵. En outre, Jules Basdevant définit l'intervention comme suit : « *constitue une intervention, et par conséquent une violation du droit des gens,*

⁴⁰ **BASDEVANT (J.)**, (sous dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, 1960.

⁴¹ **BONIFACE (P.)**, (sous dir.), *Lexique des relations internationales*, Paris, 1995, pp. 127 - 128.

⁴² **BETTATI (M.)**, *Le droit d'ingérence : Mutation de l'ordre international*, Paris, 1996, page 12.

⁴³ Dans ce cadre, Jean Pierre Colin fait remarquer que l'ingérence est peut-être, dans le langage des Nations Unies, un degré particulier de l'intervention. Mais il affirme que « *c'est néanmoins un terme utilisé aux lieux et places de l'intervention* », Cf. **COLIN (J-P)**, « Le Discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale », in *Réalité du droit international contemporain*, Actes de la septième rencontre de Reims, n°5, 1986, page 89.

⁴⁴ Le choix du titre de notre thèse réunit pourtant les deux termes « ingérence » et « intervention ». Ce choix peut être expliqué par le fait que la notion de « droit d'ingérence » n'est pas unanimement adoptée ou acceptée comme telle dans le droit international. Réunir les deux termes à la fois a alors pour mérite de réunir l'ensemble des actions entreprises par la communauté internationale, à titre humanitaire, quelle qu'en soit la qualification juridique.

⁴⁵ **SALMON (J.)**, (sous dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., page 608.

*tout acte exercé par un Etat, soit au moyen de représentations diplomatiques comminatoires, soit par la force armée ou par tout autre moyen coercitif destiné à faire prévaloir sa volonté sur celle d'un autre Etat et quelque'en soit le motif »*⁴⁶.

Concernant la question de la distinction entre « droit » et « devoir » d'ingérence, nous pensons qu'il s'agit là d'un débat dépassé car on ne parle ici que d'une exception au principe de non-intervention et cette exception ne peut être autorisée et acceptée comme telle, qu'à certaines conditions.

Reste le qualificatif « humanitaire » qui diffère, quant à lui, de la notion « d'humanité » car si on parle d'intervention « humanitaire », on vise par là toute intervention de soutien logistique et militaire ayant pour but d'assurer la sécurité de convois d'aide humanitaire, organisée généralement par les organisations internationales ou les organisations non gouvernementales. Toutefois, alors que les interventions humanitaires s'efforcent de secourir toutes les victimes sans distinction, les interventions dites « d'humanité » visent, en général, comme nous venons de le préciser, à protéger seulement les nationaux de l'Etat qui intervient.

En réalité, l'ingérence peut prendre plusieurs formes et s'attacher à plusieurs domaines ; l'ingérence peut être démocratique, culturelle, humanitaire, politique, économique, financière, médiatique, judiciaire, écologique (etc.), mais seule la forme de l'ingérence à but humanitaire nous intéresse dans le cadre de cette thèse. Il convient de rappeler, à cet égard, la remarque formulée par Mario Bettati qui soutient que l'expression « droit d'ingérence » est dépourvue de tout contenu juridique et qu'elle n'en acquiert un que si elle est assortie de l'adjectif « humanitaire ». *« Ce dernier, précise l'auteur, par la finalité qu'il assigne à l'intervention, la prive de l'illicéité dont elle est universellement entachée »*⁴⁷.

⁴⁶ **BASDEVANT (J)**, (sous dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, op. cit., page 348.

⁴⁷ **BETTATI (M.)**, « Un droit d'ingérence », in *RGDIP*, 1991/2, page 644.

D'ailleurs plusieurs auteurs, à l'instar de Marie-José Domestici-Met, préfèrent au droit d'ingérence à but humanitaire l'expression « droit d'assistance humanitaire », notion davantage finalisée et moins

Après avoir réuni l'ensemble de ces éléments, on peut conclure que le droit d'ingérence humanitaire ne serait qu'une possibilité ou une éventualité juridique, pour un Etat, d'utiliser des moyens de contrainte⁴⁸ pouvant aller jusqu'à l'emploi de la force armée pour contraindre un autre Etat à respecter les droits de la personne humaine sur son territoire et d'intervenir, directement ou indirectement, contre son gré pour pouvoir apporter secours ou assistance à sa population en détresse.

Si une telle action n'est pas acceptée par le droit international, elle sera considérée comme illicite car contraire aux règles établies en droit international. Si, au contraire, cette action est acceptée par le droit international, on parlera alors de l'émergence d'une nouvelle règle de droit positif consacrant le droit d'ingérence humanitaire.

Ainsi définie, l'ingérence humanitaire n'est plus aujourd'hui une simple assistance médicale et matérielle à une population en détresse, mais elle a pris des formes complexes qui ne sont pas sans modifier la souveraineté nationale et son corollaire le principe de non-intervention dans les affaires internes d'un Etat souverain. D'où la question de savoir si l'intervention à but humanitaire dans des Etats souverains devrait avoir la priorité sur le principe de la souveraineté nationale ? En d'autres termes, l'Etat souverain peut-il se retrancher derrière le principe sacro-saint de la souveraineté pour justifier sa non acceptation de l'ingérence à titre humanitaire ?

chargée d'une implicite confrontation avec les normes de « non-intervention » et de « non ingérence »
Cf. notamment :

DOMESTICI-MET (M.-J), « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », in *Annuaire français de droit international*, 1989, pp. 117- 148.

DOMESTICI-MET (M.-J), (sous dir.), *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, Paris, Economica, 1996.

⁴⁸ C'est cet élément de contrainte qui constitue l'essence même de l'ingérence ou de l'intervention dont on va analyser les contours, et c'est cet élément qui va la distinguer des autres actions à but humanitaire, notamment la notion d'assistance qui exclut justement tout recours à la contrainte puisqu'elle se fait avec l'accord de l'Etat qui reçoit l'aide, et sans recourir à la force armée.

Il est à noter aussi que la notion de contrainte, en dépit de vives polémiques autour de sa définition en droit positif, inclut le recours à la force armée mais dans la pratique des Etats, elle ne se limite pas à elle puisqu'elle englobe les pressions politiques, diplomatiques, économiques, (etc.).

Il est vrai que, longtemps figé dans une conception monopolistique de la souveraineté, le droit international est fondé sur l'interdiction aux Etats étrangers et aux organisations internationales d'intervenir, sans le consentement de l'Etat, dans les affaires qui relèvent de sa compétence nationale, même pour y sauver des vies humaines⁴⁹. Néanmoins, l'essor du droit international humanitaire et des droits de l'homme, depuis une vingtaine d'années, va largement tempérer cet exclusivisme, permettant ainsi une éclosion récente, au moins sommaire et limitée, d'une nouvelle norme du droit international selon laquelle, la protection de l'individu et de ses droits mobilise désormais toute la communauté internationale. D'ailleurs, aujourd'hui, on tolère de moins en moins les violations flagrantes et persistantes des droits de la personne, et le droit international évolue vers la contestation de la souveraineté inviolable, en vue de justifier des actions à titre humanitaire.

Sur l'évolution de l'acceptation du concept d'intervention par la communauté internationale, le professeur Thierry Tardy avait écrit : « *Au cours de la guerre froide, tout comme aujourd'hui, l'intervention ne répond pas à un cadre définitionnel précis ni ne correspond à une catégorie arrêtée d'actions, en droit et en fait. Mais alors qu'elle était globalement considérée comme*

⁴⁹ Le principe de non-intervention trouve sa base juridique dans l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies, ensuite il a été confirmé par plusieurs résolutions, avant d'être réaffirmé par la jurisprudence internationale. L'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies dispose qu' : « *Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat* », voir Annexe 2.

Parmi les résolutions confirmant le principe de non-intervention, on peut citer les résolutions suivantes :

Résolution n° 2131 (XX) du 21 décembre 1965 intitulée : « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté », voir Annexe 3.

Résolution n° 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 intitulée : « Déclaration des Nations Unies relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, conformément à la Charte des Nations Unies », voir Annexe 4.

Résolution n° 31/91 (XXIX) du 14 décembre 1976 portant : « Non-intervention dans les affaires intérieures des Etats », voir Annexe 5.

Résolution n° 36/103 du 9 décembre 1981 intitulée : « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats », voir Annexe 6.

Des développements plus approfondis sont réservés à l'étude du principe de non-intervention en droit international, au sein de la partie deuxième de cette thèse.

illégale et la traduction claire d'une politique de puissance (...), elle tend depuis dix ans à se normaliser »⁵⁰.

Ce regain d'intérêt quant à la notion d'ingérence ou d'intervention humanitaire est davantage lié à la nécessité de secouer l'indifférence de la communauté internationale face au caractère choquant des situations tragiques et dramatiques vécues au quotidien, dans les quatre coins du monde. C'est ainsi que le droit international va connaître lentement un glissement en matière d'ingérence pour témoigner, selon les termes de Yves Sandoz, d'un « *grignotage progressif de la sphère réservée de la souveraineté nationale et ce, au profit de l'action humanitaire* »⁵¹.

C'est dans ce contexte général que se pose une question fort préoccupante : Est-ce que le droit international positif permet une action armée pour motif humanitaire, imposée à un Etat, sur son territoire et sans son consentement ?

Le problème peut être posé autrement : Est-ce que la seule violation grave et systématique des droits de l'homme ne suffit pas, en elle-même, à justifier la réaction d'autres Etats et ce, même en l'absence de toute logique d'accord ou de toute stipulation expresse dans un traité ? Quels efforts ont été entrepris et quelles tentatives ont été élaborées et mises en œuvre par les membres de la communauté internationale, en vue de limiter, autant que possible, les souffrances engendrées par la violence des hommes ou par les désastres de la nature ?

Que permet et qu'interdit réellement le droit international actuel et dans quelles mesures peut-on parler d'ingérence « légitime » ? Doit-on, dès lors, recourir à l'élargissement du concept de « menace à la paix et la sécurité internationales » pour agir et éviter que les situations d'extrême urgence ne

⁵⁰ **TARDY (Th.)**, « L'intervention dans les années quatre-vingt-dix : réflexions autour d'un concept évolutif », in *AFRI*, 2001, page 771.

⁵¹ **SANDOZ (Y.)**, « Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance, de quoi parle-t-on ? », in *RICR*, n°795, mai - juin 1992, pp. 225 - 327.

s'empirent ? Doit-on développer de nouvelles perspectives ou plutôt se contenter d'un simple formalisme juridique et attendre une consécration explicite de l'ingérence pour pouvoir mener une intervention licite ? Est-ce que l'existence d'un « état de nécessité » fondé sur les intérêts fondamentaux de l'humanité ne mérite pas un nouveau débat à la lumière de certains événements contemporains ? N'est-il pas souhaitable d'ériger l'ingérence en règle générale ?

Le droit international positif a-t-il fini par accorder une dérogation au principe de la compétence nationale exclusive, pour des motifs humanitaires, ou au moins faut-il scruter un quelconque commencement de théorisation allant dans cette direction ? Le droit d'ingérence humanitaire est-il vraiment un nouveau droit en gestation ou traduit-il la raison du plus fort, l'expression d'une mauvaise conscience ou encore une nouvelle traduction du colonialisme ?

Enfin, de quel arsenal juridique la communauté internationale dispose-t-elle pour mettre en place une politique préventive ou répressive, selon les cas, en vue d'éviter que les violations massives des droits de la personne humaine ne se multiplient et ne se perpétuent ?

L'ambition de cette étude est justement de tenter de clarifier les différents aspects de cette problématique, tout en précisant l'état du droit international contemporain concernant les différents aspects du sujet et tout en examinant l'évolution récente de la pratique de la communauté internationale en matière d'actions humanitaires⁵². Notre attention portera, dès lors, sur la nécessité, ou non, de revendiquer un droit d'ingérence qui a, d'emblée, suscité l'interrogation et même la critique, vu les incertitudes qui l'ont entouré et qui l'entourent toujours.

⁵² Dans ce cadre, nous nous sommes rattachés à l'étude de la pratique postérieure à la fin de la guerre froide, précisément depuis l'année 1991, jusqu'à nos jours. Les cas que nous nous proposons d'étudier sont ceux qui avaient été présentés, par les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire, comme étant la consécration d'une norme juridique nouvelle en la matière.

Si le droit international interdit, d'une manière générale, le recours à la force armée⁵³ et n'admet pas d'exceptions à ce principe, hormis les cas de légitime défense et de recours à des mécanismes de sécurité collective, et si, en droit international, aucune norme juridique n'autorise les Etats ou les organisations internationales à intervenir militairement en vue d'imposer une aide humanitaire, il en est autrement au niveau de la pratique et des réalités vécues sur la scène des relations internationales. En fait, un nombre important d'actions menées depuis une vingtaine d'années, au nom de l'humanitaire, consacrent, bel et bien, une pratique d'intervention. Cette pratique est jugée, certes, comme nous le montrerons tout au long de notre étude, comme très sélective et masquant souvent des objectifs beaucoup moins avouables et liés, pour l'essentiel, aux intérêts politiques, économiques et géopolitiques des nations puissantes.

L'apport de ce travail réside, justement, dans le fait de souligner à quel point le droit international et les institutions internationales actuelles sont ambigus et insatisfaisants, face au droit d'ingérence dans un but humanitaire.

Nous allons mettre l'accent sur le fait qu'il est particulièrement irritant de considérer que le droit d'ingérence ou d'intervention ne pourrait être envisagé qu'en tant que la manifestation d'un rapport de force dans la pratique internationale et que reconnaître un droit d'ingérence, c'est instituer une inégalité juridique et politique de fait. Aussi ce droit ne profite-t-il qu'aux Etats les plus puissants qui n'agissent que s'ils ont intérêt à agir, c'est-à-dire quand cela les arrange.

N'est-il pas alors grand temps de fournir de nouvelles possibilités techniques ou juridiques de réaction aux membres de la communauté internationale, afin de venir au secours des populations opprimées ? N'est-il pas grand temps de parler d'un « droit à l'humanité » qui, même s'il représente une

⁵³ Le principe de non-recours à la force armée trouve sa base juridique dans l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies, voir Annexe 2.

bataille menée quotidiennement, demeure néanmoins la fin vers laquelle toute l'action et la volonté de la communauté internationale devraient être orientées.

En réalité, le problème est le plus souvent moins juridique que politique, dans la mesure où ce ne sont pas de nouvelles règles juridiques qui vont améliorer la situation, mais une meilleure utilisation des règles existantes. Ce sont, en fait, des obstacles politiques qui font que le système juridique international ne soit pas parfaitement adapté à une protection efficace des droits de la personne humaine. Un fait s'impose donc : l'ingérence reste seulement une possibilité laissée à l'entière appréciation politique et stratégique des Etats, notamment, les Etats les plus puissants ou culturellement dominants.

La démarche que nous avons choisi de suivre, afin de présenter, analyser et critiquer le droit et la pratique de l'ingérence, consiste à partir de la pratique internationale en matière d'intervention ou d'action à but humanitaire, pour mieux appréhender si le droit international positif accepte, ou non, de consacrer une telle pratique sur un plan normatif et juridique fondé sur le respect de la souveraineté nationale, ainsi que ses deux corollaires les principes de non-recours à la force armée et de non-intervention dans les affaires intérieures de l'Etat souverain. L'évaluation de la pratique internationale en la matière nous montrera alors si elle permet, ou non, de conclure à l'émergence d'une nouvelle règle de droit positif consacrant un droit d'ingérence humanitaire, entrepris même au delà du consentement de l'Etat bénéficiant de l'action humanitaire, et même en ayant recours à la force armée.

Dans une **première partie**, nous allons nous appuyer sur une étude critique de la pratique internationale en matière d'interventions humanitaires, pour dégager la trame d'une action qui s'est développée de façon audacieuse et pionnière, au delà du simple discours politique. Dans cette partie, nous verrons comment on est passé de la simple rhétorique politique à la mise en œuvre concrète de l'intervention humanitaire, mais nous verrons surtout comment la

pratique internationale en la matière consacre une inégalité de fait dans des situations pourtant similaires.

Une fois présenté le cadre opérationnel dans lequel s'inscrit le prétendu droit d'ingérence, nous allons, dans une **deuxième partie**, rappeler de quelle manière le débat est apparu et sur quelles bases juridiques la notion d'ingérence pouvait trouver à s'appuyer. Cette étude de l'état du droit d'ingérence, encore incertain et non clairement établi, en tant que norme du droit positif, laisse croire que la réglementation actuelle est trop précaire et qu'une amélioration au niveau des concepts juridiques en matière de protection du droit humanitaire et des droits de la personne humaine, est vivement recommandée.

PARTIE PREMIERE

L'ACTION HUMANITAIRE : UNE PRATIQUE DISCRIMINATOIRE

A l'aube du XXI^e siècle, et s'il fallait résumer l'importance de l'action humanitaire, nous pouvons dire qu'elle est devenue une donnée de poids dans le système des relations internationales. En effet, si l'humanitaire est présenté comme le nœud d'une multiplicité d'enjeux, ces derniers sont mal perçus par l'opinion publique, voire par les décideurs eux-mêmes. Leur identification s'avère donc nécessaire si l'on ne veut pas commettre de regrettables contresens quant à la nature réelle de l'aide humanitaire, voire ne s'engager dans des actions inappropriées sur le plan opérationnel.

Les acteurs de la scène internationale sont souvent controversés, voir opposés, quand il est question d'action humanitaire, pour ce qui est de son devenir ou de son échec supposé. En fait, la question humanitaire est en constante et rapide évolution et le paysage de l'action humanitaire de ce début du troisième millénaire s'est déjà profondément transformé par rapport à ce qu'il était à la fin du siècle dernier, révolu avec son cortège de génocides, de guerres, de catastrophes naturelles et d'atrocités innombrables, aux conséquences souvent terribles. Cela s'est traduit non seulement par une extension très importante du champ de l'action humanitaire, mais aussi et surtout, par la multiplication des acteurs de l'humanitaire.

Concernant le premier volet, nous remarquons que le domaine même de l'action humanitaire tend à s'élargir au-delà des conflits armés internationaux et non internationaux ou des catastrophes naturelles auxquelles on le cantonne rituellement. Les actions de secours d'urgence et d'assistance aux populations vulnérables, en danger, en détresse, sinistrées, victimes de catastrophes naturelles ou de conflits armés internationaux et non internationaux ont connu une croissance exponentielle, se liant alors aux programmes d'aide au développement en cas de crises économiques, d'aide à la reconstruction en cas de guerres, de réconciliation nationale en cas de conflits politiques ou ethniques, de protection des populations civiles en cas de menace de génocides ou de

purification ethnique, de protection de l'environnement et du patrimoine écologique en cas d'emploi d'armes de destruction massive (etc.).

Concernant le deuxième volet, nous assistons aujourd'hui à une prolifération sans précédent des acteurs de l'humanitaire. Une gamme d'acteurs de plus en plus étendue se mobilise : des acteurs privés comme les organisations non gouvernementales (Mouvement international de la Croix-Rouge, Médecins sans frontières, Médecins du monde, Aide médicale internationale, Oxfam, Care International, etc.) mais aussi des acteurs publics comme les organisations internationales (notamment l'Organisation des Nations Unies) et les Etats, lesquels ont opéré un retour en force dans le champ de l'humanitaire.

De surcroît, nous ne pouvons pas négliger l'aspect logistique de l'action humanitaire. Parler d'action humanitaire rend inévitable le discours sur le perfectionnement des moyens mis au service de ces types d'actions. Des outils de communication (radio, valises-téléphones satellitaires, informatique, Internet, téléphones portables, etc.) aux moyens de transport (camions, voitures tout terrain, avions, hélicoptères, bateaux affrétés, etc.) en passant par les ressources financières offertes surtout par les pays occidentaux. Certaines actions humanitaires sont ainsi l'occasion de déploiements de capacités opérationnelles considérables de la part des Etats puissants, voulant faire démonstration de leur force.

Dans le cadre de cette première partie, broser un tableau exhaustif de toutes les opérations et actions humanitaires menées dans le monde depuis la fin de la guerre froide⁵⁴, date à partir de laquelle il y eut évolution dans la conception même d'intervention, serait une tâche lourde et difficile. C'est pourquoi, nous avons choisi de ne traiter que les seules actions entreprises par le Conseil de sécurité des Nations Unies, ou celles dans lesquelles l'ONU était impliquée, depuis le cas des Kurdes de l'Irak, jusqu'à l'affaire du Timor

⁵⁴ Nous rappelons que nous nous sommes rattachés à étudier seulement la pratique postérieure à la fin de la guerre froide en matière d'actions humanitaires, présentées à tort par les promoteurs du droit d'ingérence comme des cas d'ingérences humanitaires.

oriental, en passant par l'affaire de la Bosnie-Herzégovine, de la Somalie, du Rwanda et du Kosovo⁵⁵. Dans toutes ces affaires, nous allons mettre l'accent sur deux volets essentiels, d'une part chercher l'existence, ou non, de l'émergence d'une quelconque norme nouvelle de droit d'ingérence humanitaire et d'autre part, mesurer la légalité et la légitimité du recours à la force armée pour des fins humanitaires, par rapport au respect ou à la violation des règles établies du droit international. Bien entendu, une vue critique s'impose car la pratique étatique en la matière se plie souvent devant les rapports de force et les intérêts égoïstes des Etats intervenants.

Dès lors, une question s'impose : quelle forme doit prendre l'action secouriste militaire internationale ? Les contingents mis sur le théâtre des opérations doivent-ils être des casques bleus ou des forces déployées par les Etats membres sur habilitation du Conseil de sécurité ? Dans l'un ou l'autre cas, leur engagement doit-il être strictement déterminé à l'avance ou plutôt choisi en proportion des risques qu'encourent les forces en conflit ?

La pratique internationale récente en matière d'action humanitaire illustre un glissement progressif des opérations de maintien de la paix vers la consolidation de l'action humanitaire dans toutes ses formes. En effet, on assiste aujourd'hui à un retour sans précédent des Nations Unies, à travers ses fameuses opérations de maintien de la paix, de plus en plus élargies. Les rôles sont ainsi répartis : l'ONU fournit le cadre juridique de ces opérations, les Etats membres fournissent l'appui logistique, les ONG humanitaires travaillent sur le terrain avec le concours des moyens militaires dépêchés sur les lieux par les Etats tiers⁵⁶. Mais au départ, les opérations de maintien de la paix ne figurent

⁵⁵ Ces six affaires nous semblent les plus importantes à étudier, dans le cadre de cette première partie, car elles ont suscité le plus de controverses de la part de la doctrine quant à leur légalité et ont posé, plus que n'importe quelles autres affaires, la fameuse question de savoir si elles constituent ou non des cas d'ingérences humanitaires.

⁵⁶ Sur le rôle des ONG dans l'action humanitaire internationale, Cf. **GUELDICH (H.)**, « Le rôle des acteurs non étatiques dans l'aide humanitaire internationale », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Acteurs non étatiques et droit international*, Paris, Pedone, 2007, pp. 243 - 255.

pas dans le texte fondateur de la Charte des Nations Unies, elles sont nées dix ans après sa rédaction. Depuis, nous assistons à une accélération très rapide de ces opérations.

Les missions des casques bleus se multiplient et se diversifient, MONUIK entre l'Irak et le Koweït en 1991, FORPRONU, IFOR, SFOR, KFOR et MINUK en ex-Yougoslavie de 1992 à 1999, ONUSOM I et II en Somalie en 1992 et 1993, MINUAR I et II au Rwanda en 1993, ATNUTO et UNTAET au Timor oriental en 1999, ONUB au Burundi en 2004 (etc.), pour ne citer que les plus connues. Elles répondent à des mesures d'urgence pour contenir une situation de crise, avant la crise ou en cours de crise. Au début, les opérations de maintien de la paix consistaient à s'interposer entre les parties en conflit et à les observer, ensuite d'autres objectifs se sont ajoutés à ces missions, au fur et à mesure de l'élargissement de leur conception : missions d'accompagnement institutionnel, processus de réconciliation nationale, tentative de rétablissement des gouvernements renversés, acheminement des convois humanitaires, protection des réfugiés, aide au développement, etc.

Ce n'est plus de l'interposition mais de l'immixtion dans les crises internes dont il s'agit. Désormais, l'Organisation des Nations Unies déclenche des opérations de maintien de la paix, même si la situation interne du pays concerné n'a pas de répercussions directes sur la scène internationale. Cela expose les opérations de maintien de la paix à l'accusation de l'ingérence⁵⁷.

⁵⁷ Une doctrine abondante à propos de l'étude des opérations de maintien de la paix du Conseil de sécurité met à l'évidence l'évolution de celles-ci, Cf. notamment :

BEN ACHOUR (J.), « Les opérations de maintien de la paix », in **COT (J-P), PELLET (A.)**, (sous dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, pp. 265 - 286.

CARDONA LORENS (L.), « Le maintien de la paix et le recours à la force : entre l'autorisation des opérations de maintien de la paix et l'externalisation », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, Paris, Pedone, 2004, pp. 77 - 103.

DAILLIER (P.), « Les opérations en vue du rétablissement de la paix », in *RCADI*, tome 314, 2005, pp. 245 - 422.

FLORY (M.), « L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix », in *Politique étrangère*, 1993, pp. 633 - 640.

En l'absence de critères pour l'intervention, les opérations de maintien de la paix se font au coup par coup. La concurrence médiatique entraîne, de plus en plus, l'intervention du Conseil de sécurité des Nations Unies. Certains Etats vont même, en l'absence de critères bien établies en matière d'intervention pour motif humanitaire, jusqu'à se décharger sur les Nations Unies, au lieu de résoudre eux-mêmes leurs problèmes internes.

Ainsi, les balbutiements autour de la notion d'action humanitaire tiennent à sa terminologie fluctuante : elle est « assistance » tant qu'elle est bien perçue par les observateurs et par l'opinion publique, elle devient « ingérence » quand elle contrevient à des objectifs politiques, mais pour l'ONU, elle n'est que « opération de maintien de la paix ». Pourtant, même au delà de l'Organisation des Nations Unies et même en marge de toute légalité, certains Etats n'hésitent pas à agir, même en ayant recours à la force armée, contre d'autres Etats souverains pour des motifs soi-disant humanitaires, unilatéralement, de façon individuelle ou collective ou même dans le cadre de coalitions régionales.

Provide Comfort au Kurdistan irakien (1991), *Deny Flight* en Bosnie Herzégovine (1992), *Restore Hope* en Somalie (1992), *Opération Turquoise* au Rwanda (1994), *Support Democracy* en Haïti (1999), *Force Alliée* au Kosovo (1999), *Liberté immuable* en Afghanistan (2001), (etc.), les actions menées de façon unilatérale ou sans l'autorisation du Conseil de sécurité, par des Etats individuellement ou collectivement, sont de plus en plus fréquentes, dans certaines zones de conflit sur le globe. Contestées sur le plan juridique, ces opérations sont généralement fortement condamnées par la majorité des Etats du monde. Et même si leur fin humanitaire est mise en relief par les Etats intervenants, elles cachent derrière elles de véritables objectifs politiques,

GUEHENNO (J-M), « Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'ONU et le Conseil de sécurité », in *Revue politique étrangère*, automne - hiver 2003, pp. 689 - 700.

KOLB (R.), *Le droit relatif au maintien de la paix internationale : évolution historique, valeurs fondatrices et tendances actuelles*, édition La nouvelle imprimerie Labellery, 2004.

RUZIE (D.), « La contribution de l'ONU au maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *Droit et Défense*, 1997/4, pp. 4 - 14.

stratégiques ou économiques, selon le cas, témoignant des intérêts égoïstes de ces pays intervenants.

C'est dans ce cadre que nous allons essayer de dégager, dans un premier temps, les cas d'interventions humanitaires s'inscrivant dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à travers les actions relatives aux cas yougoslave, somalien, rwandais et timorais, décidées et autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies (chapitre premier) et étudier, par la suite, les actions humanitaires non autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, décidées illicitement et en marge de l'ONU, notamment à travers les cas du Kurdistan irakien et du Kosovo (chapitre deuxième).

CHAPITRE PREMIER

LES ACTIONS HUMANITAIRES AUTORISEES PAR LE CONSEIL DE SECURITE

Face aux violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire, lors de ces dernières vingtaines d'années, le droit international offre à l'Organisation des Nations Unies une possibilité de réaction collective s'inscrivant dans le cadre de la légalité et qui ne peut être qualifiée d'ingérence humanitaire.

Le bilan des atteintes aux droits de la personne humaine est important depuis les années 90⁵⁸ : la répression des Kurdes irakiens qui avaient fui la dictature de leur gouvernement vers les pays frontaliers⁵⁹, l'éclatement de la Yougoslavie et le drame humanitaire qui en a résulté surtout pour la population musulmane, l'anarchie et la famine en Somalie qui a semé la vie de centaines de milliers de personnes dont la majorité est constituée par des enfants de moins de cinq ans, le génocide au Rwanda qui avait coûté la vie à près d'un million de Tutsis, le massacre de personnes civiles au Timor oriental ayant choisi le statut d'indépendance pour leur pays, etc. Ce sont là quelques exemples, parmi tant d'autres frappant les quatre coins de la planète, mais ces cas étaient les premières occasions de drames humanitaires fournies au Conseil de sécurité, enfin décidé de quitter son hibernation et son silence depuis la fin de la guerre froide, afin de reconquérir sa crédibilité sur la scène internationale et prouver l'adaptabilité des mécanismes de la Charte des Nations Unies face à la situation de populations en détresse.

La prise en compte des possibilités qui lui sont offertes par la Charte des Nations Unies a donné au Conseil de sécurité le courage d'adopter une série de résolutions qu'on qualifiera d'humanitaires. Ces résolutions humanitaires du

⁵⁸ Pendant la guerre froide, le Conseil de sécurité des Nations Unies n'a pas recouru au chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour mettre en œuvre des actions humanitaires. Toutefois, après celle-ci, l'ONU a progressivement fait du chapitre VII la base juridique de ses interventions dans ce domaine.

⁵⁹ Le cas des Kurdes irakiens est le premier cas ayant bénéficié d'une action humanitaire d'envergure internationale, sur le plan chronologique, puisqu'il date de l'année 1991. Néanmoins, et pour des raisons méthodologiques, nous allons étudier ce cas au sein du chapitre deuxième de la première partie, car nous l'avons classé dans la catégorie de précédents non autorisés par le Conseil de sécurité, en matière d'interventions humanitaires.

Conseil de sécurité avaient été présentées, par les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire, comme la consécration officielle de ce droit, ébranlant ainsi des principes classiques longtemps enracinés dans le droit international, à savoir le principe de non-recours à la force armée et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats.

La première résolution que nous allons étudier et qui a été présentée, par les promoteurs du droit d'ingérence, comme étant la consécration d'une norme nouvelle, en droit international, en la matière⁶⁰, est la résolution 770 (1992) du 10 août 1992 relative à la Bosnie-Herzégovine. La deuxième est la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, relative à la Somalie. La troisième est la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994, relative au Rwanda. La quatrième est la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, relative au Timor oriental.

Bien que l'intérêt des commentateurs suscité à l'occasion de ces résolutions diffère dans son degré d'importance, vu l'ampleur des complications dues à leur mise en œuvre, nous pensons que leur prise en considération dans l'analyse juridique de leur fondement et de leur contenu s'avère nécessaire, dans la mesure où elles s'inscrivent toutes dans le cadre de l'application des mesures et des possibilités juridiques offertes par le droit international classique à l'Organisation des Nations Unies. Rien ne semble, dans ce cas, interpellier la notion de droit d'ingérence humanitaire. Evoquer un tel droit serait, il nous semble, un pur abus de langage.

En effet, l'action du Conseil de sécurité, dans le cas des crises yougoslave, somalienne, rwandaise et timoraise ne revêt aucune originalité pour que cette action soit présentée comme la consécration d'un nouveau droit d'ingérence. Bien au contraire, l'action humanitaire, dans les quatre cas que nous allons étudier, se situe bien dans le cadre de la Charte des Nations Unies et

⁶⁰ Chronologiquement parlant, la première résolution ayant enfanté ce débat autour de la consécration ou non d'un droit d'ingérence humanitaire au niveau de la pratique internationale, est la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, relative à la situation des Kurdes de l'Irak. Cette résolution sera étudiée au sein du chapitre deuxième de cette première partie.

des mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité dans le cadre de l'exercice de sa mission principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales, sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Par ailleurs, le Conseil de sécurité dispose, en vertu de ce chapitre VII, d'un arsenal de moyens de contrainte pouvant aller de la simple recommandation jusqu'aux véritables mesures coercitives qui englobent même la possibilité de recourir à la force armée afin de préserver ou rétablir la paix et la sécurité internationales, notamment en vertu des articles 39, 40, 41 et 42 de la Charte des Nations Unies. En outre, l'article 39 de la Charte des Nations Unies offre au Conseil de sécurité un véritable pouvoir de qualification puisqu'il « *constate l'existence d'une agression, d'une rupture de la paix ou d'une menace de rupture de la paix* ». Si le Conseil se trouve devant l'une de ces hypothèses, il se déclare systématiquement compétent pour agir ou pour intervenir, mettant en œuvre les pouvoirs qu'il détient du chapitre VII.

Dès lors, il faut, pour que le Conseil de sécurité déclenche son action coercitive, que la violation des droits de la personne humaine soit d'une éminente gravité et susceptible de causer une menace ou une rupture de la paix. Les quatre résolutions que nous allons étudier, dans le cadre de la compétence du Conseil de sécurité établie par le chapitre VII, méritent l'attention puisqu'elles témoignent, pour la première fois dans l'histoire de l'Organisation⁶¹, du fait que l'ampleur des violations des droits de la personne humaine et du droit international humanitaire avaient progressivement évacué ces matières du domaine réservé de l'Etat.

A ce stade, nous pouvons poser les questions suivantes : dans quelle mesure la violation des droits de l'homme, qui se produit dans le cadre interne,

⁶¹ Dans ce cadre, Mario Bettati souligne que : « (...) pour la première fois dans l'histoire des Nations Unies, des actions coercitives ont été entreprises dans des situations de conflits internes considérées comme des menaces pour la paix et la sécurité internationales, par référence au chapitre VII de la Charte (...). Elles ont permis d'abord de fonder la compétence du Conseil de sécurité et de justifier ses décisions exécutoires sur le plan humanitaire », Cf. **BETTATI (M.)**, « Intervention, ingérence ou assistance? », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, page 333.

peut-elle constituer une menace à la paix et la sécurité internationales ? Est-ce que c'est cette violation même qui détermine l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité internationales ou est-ce que ce sont ses conséquences et ses répercussions sur les autres Etats du monde qui font d'elle une menace à la paix et la sécurité internationales ?

L'analyse des rapports que le Conseil de sécurité avait tissés entre l'humanitaire et le maintien de la paix nous permettra alors de voir quelles sont les solutions que le droit international a offert aux Etats, en cas de violations graves des droits de l'homme et comment ces solutions sont-elles appliquées sur le plan pratique. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'une application uniforme et constante. En effet, les solutions diffèrent au cas par cas, témoignant ainsi de la prédominance des intérêts stratégiques, politiques et économiques sous-jacents chaque action humanitaire et affirmant la pérennité de la logique du plus fort dans les relations internationales, depuis l'ordre bipolaire ; logique tout à fait contestable eu égard aux attentes qu'ont les Etats, surtout les plus pauvres, vis-à-vis de l'Organisation des Nations Unies et vis-à-vis de son Conseil de sécurité supposé appliquer les règles du droit international de la même façon, tout en respectant le principe d'égalité souveraine entre les Etats.

L'examen de l'action onusienne en matière d'action humanitaire nous montrera aussi que cette action, bien qu'elle soit contraignante, ne peut être qualifiée d'ingérence dans les affaires des Etats membres. D'une part, parce que cette action a été mise en œuvre avec le consentement des Etats concernés et donc elle ne peut être appréhendée comme étant une imposition allant au-delà de la logique de l'accord d'un Etat souverain. D'autre part, le Conseil de sécurité ne peut être accusé d'intervenir dans les affaires d'un Etat souverain puisque le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies dispose clairement que le principe de non-intervention « *ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues par le chapitre VII* ».

De même, la notion de domaine réservé à l'Etat, évoquée par rapport à la notion de compétence nationale⁶², ne peut pas constituer une barrière de protection de la souveraineté des Etats membres contre l'intrusion de l'ONU et ne peut plus jouer son rôle protecteur lorsqu'il s'agit d'une action du Conseil de sécurité entreprise en vertu du chapitre VII, puisque l'exception prévue à l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies est explicite et de portée générale⁶³.

Les résolutions du Conseil de sécurité, en matière d'actions humanitaires, ne dérogent aucunement à cette logique, elles s'inscrivent toutes dans le cadre de l'exercice, par le Conseil de sécurité, de sa compétence traditionnelle reconnue par la Charte depuis son adoption, et l'invocation de la notion d'ingérence pour qualifier l'action coercitive du Conseil de sécurité est « *une pure absurdité logique et juridique* »⁶⁴, selon les termes des professeurs Olivier Corten et Pierre Klein.

Si ces résolutions du Conseil de sécurité s'inscrivent dans le cadre de la logique du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, quels rapports entretiennent-elles entre l'humanitaire et le maintien de la paix et jusqu'où peut aller le Conseil de sécurité pour fournir et garantir une aide humanitaire efficace sur le terrain ? Permet-il la possibilité de recourir à l'usage de la force armée pour réussir cette action ou serait-il dans la crainte de respecter le principe classique de non-recours à la force ?

Toutes ces questions pourraient être élucidées à l'occasion de l'examen des quatre résolutions pionnières du Conseil de sécurité en matière d'actions

⁶² Nous aurons l'occasion d'aborder cette question avec plus de détails, au sein de la partie deuxième de notre thèse.

⁶³ Cette expression est prévue dans un souci de préserver l'efficacité du Conseil de sécurité des Nations Unies, en matière de maintien de la paix. Certains auteurs affirment que les rédacteurs de la Charte des Nations Unies, instruits par l'expérience de la Société des Nations, n'ont pas voulu commettre la même erreur qu'elle, en permettant aux Etats membres des manœuvres dilatoires. Cf. **NGUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), PELLET (A.)**, *Droit international public*, 6^e édition, LGDJ, 1999, page 403.

⁶⁴ **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, « Droit d'ingérence ou obligation de réaction armée ? Des possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non ingérence », in *RBDI*, 1990/2, page 79.

humanitaires, faussement qualifiées d'ingérences humanitaires. Ainsi, nous analyserons, dans le cadre de ce chapitre premier, les résolutions du Conseil de sécurité relatives à la situation en Bosnie-Herzégovine, à travers la résolution 770 (1992) du 10 août 1992 (section première), celle relative à la situation en Somalie, à travers la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 (section deuxième), celle relative à la situation au Rwanda, à travers la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 (section troisième), celle relative à la situation au Timor oriental, à travers la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 (section quatrième). Ces résolutions s'inscrivent toutes dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et ne consacrent point de droit d'ingérence humanitaire. Les actions humanitaires mises en œuvres, dans ces cas, étaient alors autorisées par le Conseil de sécurité et ne sont point contraires aux règles établies du droit international.

SECTION PREMIERE

L'ACTION HUMANITAIRE EN EX-YOUGOSLAVIE

La crise Yougoslave remonte aux années 91. Jusqu'en 1991, la Yougoslavie était une République fédérale formée de six républiques socialistes : la Serbie, la Croatie, la Slovénie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine et le Monténégro. Mais le 25 juin 1991, la Slovénie et la Croatie avaient proclamé solennellement leur indépendance et leur souveraineté, ce qui a provoqué une véritable guerre civile. Mais la sécession n'a été confirmée qu'à la suite d'un référendum.

La Communauté européenne a reconnu ces deux Etats, le 15 janvier 1992, ce qui a encouragé la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine à faire pareil et suivre le même processus que les deux Etats sécessionnistes. Néanmoins, la Communauté européenne n'avait reconnu que la Bosnie-Herzégovine, en date du 6 avril 1992. A partir du 22 mai 1992, la Slovénie, la Croatie et la Bosnie-Herzégovine étaient admises comme membres des Nations Unies. La Macédoine n'a été admise à l'Organisation des Nations Unies que le 8 avril 1993.

La reconnaissance des nouveaux Etats sécessionnistes et leur admission comme Etats membres aux Nations Unies subséquente à leur sécession, ont été les causes directes et immédiates de la guerre : d'une part, en raison de l'hétérogénéité de la population de la Yougoslavie, une population composite et complexe⁶⁵ et d'autre part, en raison des différentes religions de ces différentes ethnies⁶⁶. En plus, ce qui est spécifique dans cette région, c'est que la répartition géographique des nations ne coïncide pas vraiment avec les limites des

⁶⁵ Elle est composée de nations différentes (Serbes, Croates, Slovènes, Musulmans et Macédoniens) et de nationalités différentes (Albanais et Hongrois).

⁶⁶ Les Croates et les Slovènes sont en majorité catholiques, les Serbes, les Monténégrins et les Macédoniens sont orthodoxes, en plus des Musulmans.

frontières, essentiellement dues à un héritage historique lourd en drames et en conflits⁶⁷.

Par ailleurs la dislocation de l'ancienne Yougoslavie a fait de cette région du globe une scène de conflits, de combats et de violations meurtrières opposant les différents groupes constituant la mosaïque qu'était l'ex-Yougoslavie. En effet, il s'agissait d'une situation très complexe où des ethnies différentes étaient impliquées et non pas d'une situation où une minorité est victime d'une majorité détenant l'ordre étatique (comme c'est le cas dans plusieurs Etats du monde). Dans ce contexte, le professeur Yadh Ben Achour considère que le cas Yougoslave est un cas « *de conflit inter-minoritaire, d'un conflit entre groupes (...) et si l'un de ces groupes commet des infractions graves au droit humanitaire à l'égard d'autres groupes, ce n'est pas en sa qualité permanente de groupe majoritaire et permanent, puisqu'il est lui-même minoritaire au niveau national* »⁶⁸.

Dans le cas d'espèce, il ne s'agissait pas d'une seule guerre mais de trois guerres distinctes et entrelacées en même temps. La première guerre était survenue en Slovénie, fin juin 1991, lorsque sa déclaration d'indépendance a amené l'armée fédérale à entrer en conflit avec la défense territoriale de cette nouvelle république. La deuxième guerre s'est éclatée, en même temps, en Croatie⁶⁹, entre la majorité de la population croate et la minorité serbe bénéficiant du soutien de l'armée fédérale. La troisième guerre, plus brutale, est

⁶⁷ Cf. **TRABELSI - MATHARI (H.)**, « La crise yougoslave », in *Etudes internationales*, 1994, 1, n° 50, pp. 42 - 75 (voir notamment note 17, page 75).

⁶⁸ **BEN ACHOUR (Y.)**, « Souveraineté étatique et protection internationale des minorités », in *RCADI*, vol. I, 1994, page 80.

Cf. aussi : **KOVACS (P.)**, *La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, Les presses de la Nouvelle imprimerie Laballery, 2005.

⁶⁹ Des milliers de Croates ont été expulsés des territoires contrôlés par les Serbes. Puis les forces croates avaient obligé des milliers de Serbes à abandonner leurs maisons. En Croatie, au cours de la seule année 1991, quelque 20 000 personnes étaient tuées, plus de 200 000 réfugiés se sont enfuis du pays, et 350 000 personnes environ étaient devenues des déplacés internes.

celle ayant éclaté en Bosnie-Herzégovine⁷⁰, entre les Musulmans et les minorités serbes, une guerre qui avait suscité l'attention de l'opinion publique et de la communauté internationale, eu égard à ses aspects et ses conséquences dévastatrices⁷¹.

Etant un pays européen, la Yougoslavie avait bénéficié, au départ, de l'action de la Communauté européenne qui a essayé de mettre fin aux combats et trouver une solution politique à la crise⁷². Mais l'Organisation des Nations Unies, n'était intervenue dans cette crise que de manière trop tardive malgré la gravité de la situation en ex-Yougoslavie. En fait, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991⁷³ sur le soutien au processus de paix à la Yougoslavie. Dans cette résolution, qui décida d'un embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armements et d'équipements militaires à la Yougoslavie⁷⁴, le Conseil de sécurité s'est déclaré « *profondément préoccupé par les combats en Yougoslavie qui entraînent de lourdes pertes en vies humaines et des destructions matérielles* »⁷⁵.

A partir de cette date, plusieurs résolutions concernant les différents aspects de la crise yougoslave ont été adoptées et le rôle du Conseil de sécurité

⁷⁰ La République de Bosnie-Herzégovine était peuplée de 2 millions de Bosniaques musulmans, 1.5 million de Serbes et 750.000 Croates. Cf. **FAURE (J.) et PROST (Y.)**, *Relations internationales : Histoire, questions régionales, grands enjeux*, édition Ellipses, Poitiers, 2004, page 202.

⁷¹ Un journaliste écrit : « (...) la campagne de nettoyage ethnique qui dure depuis le début de la guerre en Bosnie, s'est intensifiée dans la région de Banja Luka, par la terreur, les tortures, le meurtre, le viol, le pillage, le passage à tabac, les humiliations, la famine, les mitraillages, l'incendie des maisons (...). Et c'est avant tout une politique délibérée quasi officielle, soutenue par une campagne dans les médias de la République (autoproclamée) pour forcer les minorités à quitter les prétendus territoires serbes où elles étaient parfois majoritaires avant », **NAUDET (J-P)**, D'après un extrait d'un article paru dans le journal *Le Monde*, du 7 avril 1994.

⁷² Cependant les trois organisations européennes aptes à gérer la crise naissante en ex-Yougoslavie (la Communauté européenne, la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe CSCE et l'Union de l'Europe occidentale UEO) ne sont pas alors parvenues à trouver une solution au conflit.

⁷³ Résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991, adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 3009e séance, S/RES/713 (1991).

⁷⁴ Paragraphe 6 du dispositif de la résolution 713 (1991).

⁷⁵ Paragraphe 3 du préambule de la résolution 713 (1991).

des Nations Unies s'est accru depuis la conférence de Londres du mois de août 1992⁷⁶.

Il convient de noter que l'intervention de l'Organisation des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine s'est située à deux niveaux distincts : l'un militaro-humanitaire, l'autre diplomatique. Sur le plan militaro-humanitaire, il s'agissait, pour le Conseil de sécurité des Nations Unies, de mettre en place, par l'élargissement de la FORPRONU en Croatie⁷⁷, une opération FORPRONU II, dont le mandat est avant tout d'assurer l'acheminement de l'aide humanitaire à Sarajevo et dans d'autres régions de la Bosnie. La FORPRONU II n'a pas été constituée sur la base d'une résolution fondatrice, mais par le biais d'une série de résolutions élargissant, au fil des mois, le mandat de la FORPRONU I. Sur le plan diplomatique, l'ONU s'est efforcée d'élaborer divers plans de paix, en collaboration avec la Communauté européenne, au sein de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie. Mais tous ces plans ont été rejetés, surtout par les Serbes.

Parmi les résolutions du Conseil de sécurité adoptées dans le cadre de l'aide humanitaire en faveur de l'ex-Yougoslavie, nous nous intéresserons à l'étude de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992⁷⁸ du Conseil de sécurité, autorisant le recours à la force pour protéger les convois humanitaires en Bosnie-Herzégovine.

Cette résolution suscite l'attention, dans le cadre de l'étude des actions humanitaires autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies depuis la fin de la guerre froide, car elle pose la problématique de l'émergence, ou non, d'une norme nouvelle de droit d'ingérence humanitaire. En effet, il y a lieu de

⁷⁶ Conférence de Londres de août 1992, sur la distribution de l'aide humanitaire par voie routière, à travers la Bosnie-Herzégovine.

⁷⁷ La Force de protection de l'ONU (FORPRONU) avait établi son quartier général à Sarajevo en février 1992. Elle était d'abord déployée pour superviser le cessez-le-feu en Croatie. Quand la guerre s'est étendue, des résolutions successives du Conseil de sécurité des Nations Unies avaient donné mandat à la FORPRONU d'établir les conditions requises pour la distribution de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine.

⁷⁸ Voir Annexe 13.

s'interroger si cette résolution 770 (1992) du 13 août 1992 autorise le Conseil de sécurité d'user de la force armée afin de préserver les droits de la personne humaine, même en dépit de la réticence d'un Etat souverain ?

D'une autre manière, nous nous interrogeons à propos de la consécration ou non d'un droit d'ingérence au profit du Conseil de sécurité au sein de l'ex-Yougoslavie, dans le but de venir en aide à la population bosniaque. Sommes-nous face à un précédent important en la matière, ou serait-ce une illusion juridique que de parler de la création d'une nouvelle norme en droit international, en la matière ?

En réalité, à travers l'étude de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, nous allons montrer que le Conseil de sécurité se situe dans la logique du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et ne consacre aucun droit d'ingérence (paragraphe premier). De surcroît, la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 reconnaît un droit à l'assistance humanitaire aux Etats sans leur permettre de recourir à la force armée, même implicitement (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier

La résolution 770 (1992) ne consacre pas de droit d'ingérence

Pour parler des origines de la crise humanitaire due à la politique de purification ethnique en ex-Yougoslavie, nous avons déjà mentionné que les frontières entre les républiques, du temps de l'ex-Yougoslavie, étaient des frontières administratives. L'indépendance de ces républiques aurait du alors passer par la renégociation des frontières, afin d'éviter les conflits découlant de la séparation des Serbes minoritaires dans ces républiques de leur mère Serbie. Par conséquent, les Serbes, qui étaient emprisonnés dans de nouvelles républiques avec lesquelles ils n'ont ni passé commun, ni volonté de vivre en commun, avaient essayé de former des enclaves territoriales dont la population est homogène mais qui étaient peuplées de Serbes, afin de constituer des

territoires autonomes. Cette stratégie ne pouvait pas se faire sans épurer les régions concernées, d'où l'interminable guerre civile et le génocide inhumain à l'encontre des Musulmans et de la minorité croate dans les territoires de Bosnie-Herzégovine et de Croatie, contrôlés par les Serbes.

Face à ces violations massives des droits de la personne humaine, les médias se sont mobilisés afin de faire découvrir au monde les horreurs des génocides commis en ex-Yougoslavie. Selon le rapport du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation humanitaire en ex-Yougoslavie⁷⁹, la politique de purification ethnique a emprunté des méthodes variées témoignant de l'ampleur de la violation des droits de l'homme. D'après ce rapport, les mosquées, les maisons, les hôpitaux ont été réduits en cendre par explosions par dynamite, les fonctionnaires étaient licenciés et ceux qui travaillaient dans le secteur privé voyaient leurs magasins et entreprises pillés par les extrémistes serbes. Les familles étaient contraintes de quitter leurs foyers et s'engager à ne plus revenir. S'y ajoutaient les détentions arbitraires, les exécutions systématiques et les viols organisés dans les camps⁸⁰.

Les violations massives des droits de la personne humaine et du droit international humanitaire apparaissent également dans les termes de la résolution de la Commission des droits de l'homme du 1^{er} décembre 1992⁸¹ qui a accusé les dirigeants serbes et a condamné, dans les termes les plus énergétiques, « *toutes les violations des droits de l'homme dans l'ancienne Yougoslavie, identifiées par le rapporteur spécial, y compris les assassinats, les tortures, les brutalités, les viols, les disparitions, la destruction de maisons et*

⁷⁹ Rapport soumis par Tadeuz Mozowiecki, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, en application du paragraphe 4 de la résolution 1992/S – 1/1 de la Commission, en date du 14 août 1992. Ce paragraphe prie le président de la Commission de nommer un rapporteur spécial, afin de recueillir des renseignements pertinents et crédibles sur la situation des droits de l'homme dans ce territoire, auprès des gouvernements, des particuliers, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, (Rapport publié en français sous la référence A/47/418, S/24.516), <http://www.un.org/french/>

⁸⁰ *Idem.* op. cit.

⁸¹ Résolution de la Commission des droits de l'homme du 1^{er} décembre 1992 sur la situation en ex-Yougoslavie, in *RGDIP*, 1993/1, pp. 196 - 201.

autres actes ou menaces de violence visant à contraindre des individus à quitter leur foyer »⁸². Cette résolution condamne également « *le bombardement au hasard de villes et de zones civiles, la terreur systématique et le meurtre de non-combattants, la destruction de services vitaux, le siège des villes et l'utilisation militaire pour toutes les parties contre des populations civiles et des opérations de secours en reconnaissant que la responsabilité principale incombe aux forces serbes* »⁸³. Pour sa part, le Secrétaire général des Nations Unies a déclaré que : « *la situation humanitaire a atteint un stade qui ne saurait être qualifié autrement que désespéré* »⁸⁴.

Devant ce constat inquiétant face aux crimes commis avec bombardements ininterrompus et face aux violations graves des droits de la personne humaine, il convient de se demander si la communauté internationale est fondée pour agir en Bosnie-herzégovine et si oui, sur quelle base juridique le fera-elle ?

A quel titre le Conseil de sécurité des Nations Unies intervient-il dans un pays souverain et réticent à toute intervention étrangère sur son sol ? Il intervient lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées. Mais était-ce le cas en ex-Yougoslavie ? Dans le cas d'espèce, la communauté internationale, et plus précisément le Conseil de sécurité des Nations Unies, avaient pris le problème en charge, en agissant auprès de l'ex-Yougoslavie pour que ces actes perturbateurs cessent. L'action humanitaire, bien que qualifiée à tort d'ingérence par les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire, a été essentiellement basée sur la logique du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et donc elle a été menée par le Conseil de sécurité parce que celui-ci avait considéré qu'il y eut menace à la paix et la sécurité internationales (A).

Mais le rôle du Conseil de sécurité, dans le cas d'espèce, a dépassé son rôle classique de maintien de la paix et de la sécurité internationales car il avait

⁸² *Idem.* op. cit.

⁸³ *Ibid.* op. cit.

⁸⁴ Cité in *Chroniques des Nations Unies*, septembre 1992, page 11.

élargi son champ de compétence, en autorisant la création d'un tribunal *ad hoc* pour juger les responsables des crimes commis dans la région (B).

A- La résolution 770 (1992) a pour fondement le chapitre VII de la Charte des Nations Unies

Dans la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, l'action humanitaire est insérée, par le Conseil de sécurité, dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le Conseil de sécurité y avait fait référence explicite puisqu'il y est clairement indiqué que ce dernier avait agi « *en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies* »⁸⁵.

De même, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 770 (1992) du 13 août 1992, ne manqua pas de préciser que : « *la situation en Bosnie-Herzégovine constitue une menace pour la paix et à la sécurité internationales et que l'aide humanitaire à la Bosnie-Herzégovine représente un élément important de l'effort qu'il déploie en vue de rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région* »⁸⁶. Partant de cette qualification, le Conseil de sécurité situe son action dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et prévoit expressément la référence à ce chapitre, contrairement à la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991⁸⁷ au sujet des Kurdes de l'Irak et dans laquelle il n'y a pas de référence explicite au chapitre VII de la Charte.

Bien entendu, une série d'interrogations s'imposent avant l'analyse de cette référence explicite au chapitre VII et à la tête de ces interrogations, il y a une question précise : est-ce que c'est la situation dramatique de la dégradation des droits de la personne humaine, en elle-même, qui a donné lieu à cette qualification de menace pour la paix et la sécurité internationales ? Ou est-ce

⁸⁵ Paragraphe 11 du préambule de la résolution 770 (1992).

⁸⁶ Paragraphe 5 du préambule de la résolution 770 (1992).

⁸⁷ Nous aurons l'occasion d'étudier la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 au sein du chapitre deuxième de cette partie première.

que ce sont ses répercussions internationales qui ont été à l'origine de cette qualification ?

En retournant aux termes de la résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991 et dans laquelle le Conseil de sécurité se déclare « *profondément préoccupé par les combats en Yougoslavie, qui entraînent de lourdes pertes en vies humaines et des destructions matérielles, et par leurs conséquences pour les pays de la région, en particulier dans les zones frontalières des pays voisins* »⁸⁸, et dans laquelle il constate avec inquiétude que « *la poursuite de cette situation crée une menace contre la paix et la sécurité internationales* »⁸⁹, ce constat pose, lui aussi, la question de savoir si c'est la situation existante ou si c'est sa prolongation qui crée une menace à la paix et la sécurité internationales ?

A notre avis, il paraît, à priori, que c'est la prolongation de la situation et ses conséquences internationales qui ont créé la menace, ce qui a permis au Conseil de sécurité de décider de l'embargo contre la Yougoslavie, dans le cadre de l'adoption de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, tout en agissant en vertu du chapitre VII de la Charte. Ainsi, et selon Olivier Corten et Pierre Klein, le Conseil de sécurité semble avoir bien justifié son action « *en qualifiant explicitement ces situations de menace pour la paix et la sécurité internationales, et non en invoquant le seul caractère tragique des événements au plan humanitaire* »⁹⁰. Pour Drazen Petrovic et Luigi Condorelli, « *quoiqu'il en soit, il est certain que le Conseil de sécurité a décidé d'agir en vertu du chapitre VII de la Charte, même si à vrai dire l'expression employée s'apparente davantage à celles figurant dans le chapitre VI, aux articles 33, 36, et 37* »⁹¹.

⁸⁸ Paragraphe 3 du préambule de la résolution 713 (1991).

⁸⁹ Paragraphe 4 du préambule de la résolution 713 (1991).

⁹⁰ **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, « L'autorisation de recourir à la force armée à des fins humanitaires : le droit d'ingérence ou retour aux sources ? », in *JDI*, 1993, page 508.

⁹¹ **PETROVIC (D.) et CONDORELLI (L.)**, « L'ONU et la crise yougoslave », in *AFDI*, XXXVIII, 1992, page 34.

Dans ce sens, le Conseil de sécurité avait respecté l'article 39 de la Charte qui permet l'adoption de mesures dans le cadre du chapitre VII, dans seulement trois hypothèses à savoir : la menace contre la paix, la rupture de la paix ou l'acte d'agression. D'ailleurs, le représentant de la Bosnie-Herzégovine auprès des Nations Unies n'a pas manqué de mettre l'accent, dans sa lettre adressée au Conseil de sécurité, non sur le drame humanitaire vécu dans son pays mais sur le danger pour la paix et la sécurité internationales, suscité par la situation, tout en demandant au Conseil de « *prendre les mesures collectives qui s'imposent en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour restaurer la paix et la stabilité dans la région* »⁹².

Ceci dit, la série de résolutions adoptées entre la résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991 et la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, s'insèrent toutes dans la même logique du chapitre VII de la Charte. En effet, dans sa résolution 721 (1991) du 27 novembre 1991, le Conseil de sécurité adopta la même position que dans la résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991, lorsqu'il constata que « *la poursuite et l'aggravation de cette situation constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales* »⁹³. Cette position a été affirmée à l'occasion de l'adoption de la résolution 743 (1992) du 21 février 1992⁹⁴, dans laquelle le Conseil de sécurité constata aussi que « *la situation en Yougoslavie continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales, comme souligné dans la résolution 713 (1991)* »⁹⁵.

Jusque là, le Conseil de sécurité parle toujours de « *Yougoslavie* » et de « *Conférence sur la Yougoslavie* », ce qui implique, sur le plan juridique, qu'il s'agit d'un conflit qualifié d'interne pour l'ONU. Mais dans sa résolution 752 (1992) du 15 mai 1992, le Conseil de sécurité utilisa désormais l'expression « *la*

⁹² Lettre adressée par le représentant de la Bosnie-Herzégovine auprès des Nations Unies au Conseil de sécurité, S/24 401, 10 août 1992.

⁹³ Paragraphe 4 du préambule de la résolution 721 (1991).

⁹⁴ Résolution 743 (1992) adoptée par le Conseil de sécurité le 21 février 1992, portant sur la décision de déployer une force de protection des Nations Unies (FORPRONU) en ex-Yougoslavie, pour une première période de douze mois.

⁹⁵ Paragraphe 5 du préambule de la résolution 743 (1992).

situation dans certaines parties de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie »⁹⁶ et qualifia la situation comme constituant « *une menace pour la paix et la sécurité internationales* »⁹⁷, ce qui semble impliquer, selon Drazen Petrovic et Luigi Condorelli, que l'on a dépassé le cadre interne et que l'on est en confrontation à des conflits internationaux. Ces derniers auteurs pensent que : « *cette terminologie semble impliquer qu'on est désormais confronté à des conflits internationaux dans la mesure où les protagonistes en sont de nouveaux Etats issus de la dégradation de l'ancien* »⁹⁸.

A notre sens, il nous semble impropre de parler de la transition du conflit d'un stade interne à un stade international, du simple fait de la reconnaissance des Etats sécessionnistes de l'ex-Yougoslavie car, dans le cas d'espèce, il s'agit, au fond, d'un problème toujours interne mettant en confrontation une même population qui a une histoire commune et des problèmes communs.

Quoi qu'il en soit, il est toujours question de « *menace pour la paix et la sécurité internationales* » et le Conseil de sécurité, à plusieurs reprises⁹⁹, reconnaît sa responsabilité concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales et fonde expressément son action sur la base du chapitre VII des Nations Unies, bien qu'il n'existe aucune règle l'obligeant à indiquer sur quelles bases juridiques il fonde précisément son action. Pourtant, et à l'occasion de la crise yougoslave, il l'a fait.

Sur la base de quelle qualification le Conseil de sécurité avait-il procédé à son action ? Est-ce la situation de détérioration des droits de l'homme en soi ou est-ce ses répercussions internationales ?

Il paraît que les discussions ayant précédé l'adoption de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 montrent que l'intérêt des Etats avait porté sur les problèmes humanitaires, à l'exclusion des répercussions internationales de la

⁹⁶ Paragraphe 3 du préambule de la résolution 752 (1992).

⁹⁷ *Idem.*, op. cit.

⁹⁸ PETROVIC (D.) et CONDORELLI (L.), « L'ONU et la crise yougoslave », op. cit., pp. 34 - 35.

⁹⁹ Il s'agit en l'espèce, des résolutions 713 (1991), 721 (1991), 727 (1991), 740 (1992), 743 (1992), 749 (1992), 752 (1992), 762 (1992) et 770 (1992) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

situation¹⁰⁰. En fait, la situation dramatique sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine témoigna d'une grande atrocité et la politique de purification ethnique, ainsi que ses répercussions humanitaires, avaient constitué la préoccupation dominante du Conseil de sécurité dans ce pays ; par conséquent, il avait choisi d'envisager la crise humanitaire, sous l'angle du concept de menace à la paix et la sécurité internationales et dans le cadre de sa responsabilité principale de maintien de la paix¹⁰¹.

Les résolutions postérieures à la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, dans le cadre de la crise humanitaire en ex-Yougoslavie, confirment, elles aussi, cette idée car elles maintiennent la même qualification de menace pour la paix et la sécurité internationales. En effet, le Conseil de sécurité réaffirma, dans sa résolution 787 (1992) du 16 novembre 1992, « *sa constatation que la situation dans la République de Bosnie-Herzégovine constitue une menace à la paix* »¹⁰² et que « *la fourniture d'une aide humanitaire à la République de Bosnie-Herzégovine constitue un élément important de l'effort du Conseil de sécurité pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région* »¹⁰³.

¹⁰⁰ En l'occurrence, les 15 Etats membres du Conseil de sécurité n'ont pas envisagé les drames entraînés par la crise yougoslave, sans manifester une profonde indignation.

Le représentant de l'Equateur remarqua que : « *la situation humanitaire, en particulier des civils innocents pris dans le conflit, s'est compliquée à l'extrême et a pris des proportions insupportables pour toute conscience civilisée* ». Il ajouta que : « *la situation actuelle constitue assurément une menace à la paix et la sécurité internationales* ».

Le représentant hongrois remarqua que : « *la situation qui prévaut dans cet Etat, membre indépendant des Nations Unies, continue à présenter une menace à la paix et la sécurité régionales et internationales et constitue, en tant que telle, une importante préoccupation de la communauté internationale* ».

Le représentant russe précisa, lui aussi, que les résolutions 770 (1992) et 771 (1992) « *reflètent l'attitude responsable avec laquelle le Conseil s'est toujours acquitté, s'agissant de la crise yougoslave, des fonctions de maintien de la paix et la sécurité internationales qui sont les siennes en vertu de la Charte* », cités in **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, « L'autorisation de recourir à la force armée à des fins humanitaires : le droit d'ingérence ou retour aux sources ? », op. cit., pp. 511 - 512.

¹⁰¹ Dans ce sens, Jean-Marc Sorel estime que : « *la constatation de la menace fut animée par la volonté du Conseil de sécurité de faire respecter le droit humanitaire et de faire réussir l'assistance humanitaire* », in **SOREL (J-M)**, « Le devoir d'ingérence : longue histoire et ambiguïté constante », in *Relations internationales et stratégiques*, 1991/3, page 99.

¹⁰² Paragraphe 2 du préambule de la résolution 787 (1992).

¹⁰³ *Idem.* op. cit.

Dans la résolution 859 (1993) du 24 août 1993, le Conseil de sécurité se déclara gravement préoccupée par la détérioration des conditions humanitaires dans la République de Bosnie-Herzégovine et constata que « *cette grave situation continue d'être une menace à la paix et la sécurité internationales* »¹⁰⁴. Le même constat a été repris dans la résolution 900 (1994) du 4 mars 1994¹⁰⁵.

Jusque là, comparée à la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 relative à l'affaire kurde, adoptée dans une situation comparable et qui l'avait précédée dans le temps, la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 du Conseil de sécurité concernant la crise yougoslave, se situe toujours dans le cadre du chapitre VII et qualifie la situation dégradante en ex-Yougoslavie de menace pour la paix et la sécurité internationales, afin de légitimer son action. Mais les deux différences entre les deux résolutions, c'est que d'une part, il y a mention expresse de la base juridique de l'action en ex-Yougoslavie, c'est-à-dire il y a mention explicite du chapitre VII dans la deuxième résolution, alors que cette mention n'était pas aussi claire dans la première. La deuxième différence résulte du caractère interne de la situation humanitaire qui, malgré l'inexistence de répercussions transfrontières réelles, a suscité en elle-même, l'intérêt du Conseil de sécurité et sa volonté pour agir, contrairement à la situation des Kurdes de l'Irak dont l'exode massif avait créé une véritable menace de caractère international pour les pays limitrophes, d'où la réaction du Conseil de sécurité.

L'innovation par rapport à l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies, concernant la crise yougoslave, ne s'est pas arrêtée à ce stade, une autre nouveauté peut être ramenée à sa volonté de renforcer son autorité et élargir le champ de ses compétences et ce, à travers la création d'un tribunal pénal international pour la répression des crimes commis en ex-Yougoslavie, toujours sur la base de la résolution 770 (1992) et du chapitre VII de la Charte.

¹⁰⁴ Paragraphe 14 du préambule de la résolution 859 (1993).

¹⁰⁵ Paragraphe 15 du préambule de la résolution 900 (1994).

B- La résolution 770 (1992) élargit les compétences du Conseil de sécurité

Dans sa résolution 770 (1992) du 13 août 1992, le Conseil de sécurité des Nations Unies avait posé son attention sur les camps de détention et s'est dit préoccupé « *par les informations faisant état d'exactions à l'encontre de civils emprisonnés dans des camps, des prisons et des centres de détention* »¹⁰⁶. Dans les résolutions suivantes, notamment la résolution 771 (1992) du 13 août 1992, le Conseil de sécurité condamna fermement « *toutes les violations du droit international humanitaire, y compris celles qu'implique la pratique de l'épuration ethnique* »¹⁰⁷.

A partir de cette condamnation, le Conseil de sécurité décida d'agir méthodiquement, affirmant ainsi que le droit international humanitaire est une matière qui peut être considérée comme étant couverte par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. En effet, et à la suite de la résolution 771 (1992) du 13 août 1992, le Conseil de sécurité pria, dans sa résolution 780 (1992) du 6 octobre 1992, le Secrétaire général des Nations Unies, de constituer une Commission d'experts et lui donna le mandat d'examiner et d'analyser toutes les informations au sujet des violations du droit humanitaire. Le rapport du Rapporteur spécial nommé à l'issue d'une session extraordinaire de la Commission des droits de l'homme pour enquêter sur la situation des droits de l'homme en ex-Yougoslavie, a montré clairement que « *des violations massives et systématiques des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire se poursuivent dans la République de Bosnie-Herzégovine* ».

C'est dans ce cadre qu'a été adoptée une première résolution 808 (1993) du 23 février 1993, prévoyant la création d'un tribunal international pour juger

¹⁰⁶ Paragraphe 9 du préambule de la résolution 770 (1992).

¹⁰⁷ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 771 (1992).

les personnes présumées responsables des violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991¹⁰⁸. Cette résolution représente, en fait, une innovation importante à la fois dans le cadre de la crise yougoslave et du droit international car elle « *étend d'une façon inédite la sphère d'application du chapitre VII* »¹⁰⁹.

Sur la valeur historique des résolutions 808 (1993) du 23 février 1993 et 827 (1993) du 25 mai 1993, Eric David souligne que : « *pour l'internationaliste, ces deux résolutions sont une étape importante (mais tardive) dans l'histoire du droit international, puisque c'est la première fois depuis plus de 45 ans que la communauté internationale crée, dans des conditions bien différentes toutefois, un tribunal international pénal* »¹¹⁰. Pour sa part, Philippe Weckel souligne cette attitude novatrice et cet élargissement du champ de compétence du Conseil de sécurité par la création de ce tribunal, en ces termes : « *le Conseil de sécurité vient ainsi de ce doter de 'son' organe judiciaire, renforçant par cette nouvelle initiative l'impression d'une cassure du système des Nations Unies. En effet, une légalité autonome et un schéma institutionnel propre se développent de cette manière sur la base de la fonction de maintien de la paix, en marge des mécanismes de simple coopération* »¹¹¹.

Sur quelle base la résolution 808 (1993) du 23 février 1993 a-t-elle été adoptée et dans quelle mesure constitue-t-elle un élargissement du champ des compétences du Conseil de sécurité des Nations Unies ?

L'institution du tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, par une décision du Conseil de sécurité¹¹², résulte d'une initiative européenne, animée

¹⁰⁸ Le statut de ce tribunal a été fixé par la résolution 827 (1993) du 25 mai 1993, in *RGDIP*, 1993, pp. 552 - 563.

¹⁰⁹ **PETROVIC (D.) et CONDORELLI (L.)**, « L'ONU et la crise yougoslave », op. cit., page 52.

¹¹⁰ **DAVID (E.)**, « Le tribunal international pénal pour l'ex-Yougoslavie », in *Revue belge de droit international*, 1992/2, page 565.

¹¹¹ **WECKEL (Ph.)**, « L'institution d'un tribunal international pour la répression des crimes de droit humanitaire en Yougoslavie », in *AFDI*, XXXIX, 1993, page 233.

¹¹² L'établissement de ce tribunal par une décision institutionnelle, plutôt que par une convention internationale, n'est pas sans rappeler la manière avec laquelle le tribunal de Tokyo avait été constitué, c'est-à-dire, non par un traité mais par un acte unilatéral. Cf. **DAVID (E.)**, « L'actualité juridique de

par la France¹¹³. Le rapport du Comité national de réflexion, constitué par la France et annexé à la proposition de la résolution 808 (1993) du 23 février 1993, a servi de base à la rédaction du statut du tribunal, pour le Secrétaire général des Nations Unies. Le représentant français a justifié l'initiative de son pays en la matière, en invoquant à la fois des considérations de fait qui peuvent être résumées en une exigence de justice vis-à-vis des victimes des crimes de guerre et de la société internationale, et des motifs de droit qui se rapportent au mandat des Nations Unies de maintenir la paix.

Sur cet aspect juridique, la création du tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, a suscité un grand débat portant sur la compétence ou non du Conseil de sécurité en la matière, surtout lorsque le chapitre VII n'investit le Conseil que d'un mandat bien particulier, celui de faire cesser une menace (ce qu'il a eu l'intention de faire à travers la résolution 770 (1992) du 13 août 1992) et non pas chercher à en sanctionner les responsables. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, on se trouve dans le cadre d'une interprétation extensive du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et du rôle du Conseil de sécurité. Ce dernier s'estima compétent pour créer le tribunal pénal international, même si sa position antérieure était timide par rapport aux mêmes violations du droit humanitaire.

Les positions des auteurs et des internationalistes divergent à ce sujet. Certains auteurs¹¹⁴ estiment qu'il y a une inadéquation entre la qualification des violations du droit humanitaire international en ex-Yougoslavie, comme une menace pour la paix et la sécurité internationales et entre la décision de créer un

Nuremberg», in *Le procès de Nuremberg : Conséquences et actualisation*, Colloque du 27 mars 1987, page 114.

¹¹³ Cf. Conférence de presse du ministre français des affaires étrangères Roland Dumas, du 8 février 1993, in *Politique étrangère de la France*, février 1993.

¹¹⁴ Cf. notamment :

ANDRIES (A.), « Les aléas juridiques de la création du tribunal international pour les crimes de guerre commis depuis 1991 sur le territoire de l'ex-Yougoslavie », in *Journal des procès*, Bruxelles, n°239, 14 mai 1993, page 17.

PELLET (A.), « Le tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie : Poudre aux yeux ou avancée décisive ? », in *RGDIP*, 1994/1, pp. 7 - 59.

tribunal chargé de statuer sur la responsabilité pénale des individus. Ces auteurs pensent que le pouvoir de créer cet organe, au regard des compétences accordées au Conseil de sécurité par la Charte des Nations Unies, est un pouvoir manifestement exorbitant par rapport aux fonctions de ce Conseil et estiment que la création d'une institution pareille ne peut se faire que par voie conventionnelle ou par voie d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies qui peut, sur la base de l'article 22 de la Charte des Nations Unies¹¹⁵, créer des organes subsidiaires.

D'autres auteurs¹¹⁶ soutiennent que le chapitre VII de la Charte des Nations Unies offre au Conseil de sécurité la possibilité de créer un organe juridictionnel sur la base de l'article 41 de la Charte des Nations Unies¹¹⁷, permettant de prendre des mesures coercitives n'impliquant pas l'emploi de la force armée, afin de rétablir la paix et la sécurité internationales. Selon ces auteurs, même si la résolution 808 (1993) du 23 février 1993 ne mentionne pas le chapitre VII, le Conseil de sécurité use d'une interprétation extensive de la Charte lui permettant de justifier l'institution d'un tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Ils fondent ainsi la création de ce tribunal sur des considérations pratiques de rapidité et d'efficacité, ce qui n'est pas le cas si la création avait été établie par la voie lente d'une convention.¹¹⁸

¹¹⁵ L'article 22 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions* ».

¹¹⁶ Cf. notamment :

DAVID (E.), « Le tribunal international pénal pour l'ex-Yougoslavie », in *Revue belge de droit international*, 1992/2, pp. 565 - 598.

DUPUY (P-M), « Droit international humanitaire et maintien de la paix et de la sécurité internationales : harmonie ou contradiction ? », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Harmonie et contradictions en droit international*, Paris, Pedone, 1996, pp.163 - 175.

MC. HOWELL (J.), « The international tribunal of humanitarian law in the former Yugoslavia », in *AJIL*, October 1993, vol. 87, n°4, pp. 643 et ss.

WECKEL (Ph.), « L'institution d'un tribunal international pour la répression des crimes de droit humanitaire en Yougoslavie », in *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 233 - 261.

¹¹⁷ L'article 41 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies à appliquer ces mesures* ».

¹¹⁸ Dans ce sens, Eric David écrit : « *l'avantage d'une procédure de création institutionnelle réside dans le fait que l'organe ainsi créé peut fonctionner immédiatement sans dépendre des contraintes et des aléas inhérents à une création conventionnelle classique (lourdeur d'une conférence*

Dans le cas d'espèce, nous pensons que les conflits en ex-Yougoslavie portent objectivement atteinte au maintien de la paix et la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité a été confronté, dans cette tragédie humanitaire, à une situation où les victimes se comptaient par centaines de milliers, et où les conflits internes dans ce pays déchiré par la guerre se propageaient rapidement pour dégénérer des conflits d'envergure internationale. Le Conseil de sécurité nous paraît donc fondé à agir comme il l'a fait pour créer un tribunal pénal *ad hoc*, même s'il n'avait pas invoqué expressément le chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹¹⁹, afin de justifier la création du tribunal international pour l'ex-Yougoslavie.

Par conséquent, l'intégration de la création d'un tribunal pénal *ad hoc* dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales, constitue indiscutablement une novation majeure et un élargissement radical du concept même de maintien de la paix. D'ailleurs, le Secrétaire général des Nations Unies rattacha directement l'institution du tribunal international pour l'ex-Yougoslavie à l'application du chapitre VII de la Charte. En effet, dans son commentaire du statut de cette juridiction, il considéra que cette dernière était créée à titre de mesure coercitive destinée à contraindre les parties au conflit à respecter les résolutions précédentes¹²⁰.

Au delà de ce débat, il importe de souligner la volonté du Conseil de sécurité des Nations Unies d'élargir le champ de ses compétences, à travers le renforcement de son autorité. Alors qu'une telle extension était auparavant inimaginable, le Conseil de sécurité s'est imposé, depuis la résolution 808

diplomatique, lenteur et rareté éventuelle des ratifications ou adhésions, etc.) », Cf. DAVID (E.), « Le tribunal international pénal pour l'ex-Yougoslavie », op. cit., page 568.

¹¹⁹ Cette référence est expresse et explicite dans le dispositif de la résolution 827 (1993) du 25 mai 1993 portant statut et compétences du tribunal.

¹²⁰ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, du 3 mai 1993, S/25 704, pp. 8 - 9.

(1993) du 23 février 1993, en instituant la justice et en offrant au droit humanitaire international l'occasion de se consolider et de se faire respecté¹²¹.

Ceci dit, il est évident que le tribunal international pour l'ex-Yougoslavie (pas plus que celui de Nuremberg et celui de Tokyo), eu égard à son caractère non permanent, n'avait pas mis fin aux crimes qui se commettent et qui continuent de ce commettre dans plusieurs régions du globe, jusqu'aujourd'hui. En outre, il était une étape importante dans le processus d'établissement de la Cour pénale internationale par la Convention de Rome du 17 juillet 1998, afin de préserver les droits les plus élémentaires de la personne humaine et qui sont, jusqu'à ce jour, gravement et massivement violés à travers le monde.

Ces percées juridiques du Conseil de sécurité des Nations Unies, au regard de la qualification des situations fondant ses compétences dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, montrent, à priori, que le Conseil de sécurité est tout d'abord fondé pour agir dans le cas d'espèce comme il l'a fait, même si la violation massive des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine était considérée comme une question interne n'ayant pas de conséquences internationales, qu'il a ensuite agi dans un cadre juridique classique, celui des opérations de maintien de la paix et sur la base des articles de la Charte des Nations Unies. Par conséquent, le Conseil de sécurité des Nations Unies n'a aucunement contribué à l'introduction d'une notion nouvelle de droit d'ingérence humanitaire.

Il reste à savoir si la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 avait été accompagnée par une habilitation plus significative donnée aux Etats, afin de recourir à tous les moyens nécessaires y compris la force armée et même en

¹²¹ Le tribunal international pour l'ex-Yougoslavie avait inculpé les chefs militaires et politiques des Serbes (comme Ratko Mladic, Radovan Karadzic et Slobodan Milosevic), responsables du massacre tragique des musulmans à Srebrenica. L'exécution massive de plus de 7500 civils musulmans après la chute de Srebrenica, entre 1992 et 1995, a été qualifiée, par le tribunal, de crime de guerre, crime d'humanité et de génocide.

Le 11 mars 2006, Slobodan Milosevic est décédé en prison, officiellement d'un infarctus, et le Tribunal n'a pas pu le condamner à mort pour génocide.

dépit de la réticence de l'Etat souverain, pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire au profit de la population bosniaque ?

Paragraphe deuxième

La résolution 770 (1992) reconnaît un droit d'assistance humanitaire et non un droit d'ingérence

L'aide humanitaire pose toujours le problème de son effectivité et de son efficacité sur le terrain. Parmi les obstacles susceptibles de rendre impossible l'action humanitaire, il y a notamment la faculté, pour le gouvernement en place, de refuser l'acheminement des secours, empêchant toute incursion du personnel humanitaire. Face à cette situation, nous nous demandons si l'autorisation d'user de « *toutes les mesures nécessaires* »¹²², accordée par le Conseil de sécurité en vertu de sa résolution 770 (1992) du 13 août 1992, peut être interprétée comme permettant le recours à la force armée pour assurer une aide humanitaire ?

Deux hypothèses peuvent alors être envisagées : soit qu'il y ait une obligation pour les Etats pour agir en ex-Yougoslavie, en recourant à la force armée et en dépit du refus de l'Etat en question, afin d'apporter l'aide aux populations victimes et dans ce cas, on peut parler de la création d'une norme nouvelle de droit d'ingérence humanitaire, soit qu'il s'agisse plutôt d'une possibilité ouverte à ces Etats pour offrir l'aide humanitaire, sans pour autant les y obliger, privilégiant par là un rôle premier à l'Etat recevant l'aide pour secourir sa population et dans ce cas, l'action humanitaire en ex-Yougoslavie s'inscrit dans le cadre des mécanismes classiques prévus par la Charte des Nations Unies.

Rappelons que, dans sa résolution 770 (1992) du 13 août 1992, le Conseil de sécurité : « *exhorte les Etats à prendre, à titre national ou dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux, toutes les mesures nécessaires*

¹²² Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 770 (1992).

pour faciliter, en coordination avec l'Organisation des Nations Unies, l'acheminement, par les organisations humanitaires compétentes des Nations Unies et autres, de l'assistance humanitaire à Sarajevo et partout où elles est nécessaire dans d'autres parties de la Bosnie-Herzégovine »¹²³.

A priori, il découle de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, qu'aucune obligation n'incombe aux Etats pour porter secours, unilatéralement, à la population en détresse puisqu'il ne s'agit que d'un simple droit à l'assistance humanitaire, ce qui ne constitue point une évolution dans l'approche du droit international vis-à-vis de la protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et qui soit assimilée à l'introduction d'un droit d'ingérence humanitaire (A). De même, il n'y a rien dans les termes de cette résolution 770 (1992) qui semble indiquer que les Etats peuvent recourir à la force armée, de façon unilatérale, pour apporter leurs secours, même implicitement (B).

A- La résolution 770 (1992) autorise un droit d'assistance humanitaire

Les termes de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, précisément ceux du paragraphe 2 de son dispositif, se situent dans une conception classique de l'assistance humanitaire, notamment à travers le respect du principe de subsidiarité¹²⁴, c'est-à-dire le Conseil de sécurité ne prévoit qu'un rôle secondaire aux Etats pour offrir l'aide et se contente d'encourager ces Etats à faciliter l'action des organisations humanitaires. En effet, le Conseil de sécurité n'impose aucune obligation aux Etats pour intervenir unilatéralement, à titre

¹²³ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 770 (1992).

¹²⁴ Le principe de subsidiarité consiste à accorder aux Etats concernés un rôle premier pour porter secours à leurs victimes. Cela signifie que c'est seulement en second lieu que l'aide internationale intervient, en substituant les actions qu'aurait dû entreprendre l'Etat territorialement compétent. Nous allons étudier avec plus de détails le principe de subsidiarité au sein de la partie deuxième de notre thèse.

humanitaire, dans le territoire de l'ex-Yougoslavie, ce qui exclut toute idée d'ingérence dans le cas d'espèce.

D'une part, parce que l'assistance des Etats à l'action des organisations humanitaires compétentes doivent être faites seulement en coordination avec l'Organisation des Nations Unies, comme cela apparaît clairement dans les termes de la résolution 770 (1992)¹²⁵.

D'autre part, parce que cette même résolution prend le soin de rappeler le principe du libre accès aux victimes. En effet, le Conseil de sécurité « *exige que soit immédiatement accordé au Comité international de la Croix-Rouge et aux autres organisations humanitaires compétentes, la possibilité d'avoir accès sans entraves et en permanence à tous les camps, prisons et centres de détention et que tous les détenus soient traités humainement et reçoivent entre autres des vivres, un abri et des soins médicaux adéquats* »¹²⁶. Ce paragraphe ne comprend, en réalité, aucune innovation portant les germes d'un droit d'ingérence humanitaire et le Conseil de sécurité ne fait que rappeler une ancienne disposition relative au droit d'accès du Comité international de la Croix-Rouge aux victimes en cas de guerre¹²⁷.

Enfin, parce que la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, tout comme la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 relative au problème kurde, ne rate pas l'occasion de rappeler que l'action en ex-Yougoslavie est située dans le cadre du respect de la souveraineté de la République de Bosnie-Herzégovine, comme cela apparaît dans le préambule de cette résolution 770 (1992) : « *Réaffirmant la nécessité de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la République de Bosnie-Herzégovine* »¹²⁸.

¹²⁵ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 770 (1992).

¹²⁶ Paragraphe 3 du dispositif de la résolution 770 (1992).

¹²⁷ En vertu de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et de l'article 81 du Protocole du 8 juin 1977 additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 sur la protection des victimes de conflits armés internationaux.

¹²⁸ Paragraphe 3 du préambule de la résolution 770 (1992).

Néanmoins, il y a lieu de se demander si les mécanismes prévus par la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 étaient alors suffisants pour faire cesser les violations des droits de l'être humain en Bosnie-Herzégovine, tout en apportant l'aide nécessaire aux victimes de la guerre ?

D'après les faits relatifs à l'action humanitaire déployée en ex-Yougoslavie sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, il est indéniable que l'aide humanitaire dépêchée en Bosnie-Herzégovine n'avait pas atteint son but. Ce fut un échec total. Les convois étaient la proie des tirs serbes, interceptés par les milices.

Pourquoi avoir donc repoussé le recours à la force armée susceptible de donner à cette action l'efficacité nécessaire ? C'est un problème que nous évoquerons plus tard. Mais à ce niveau de la démonstration relatif à l'assistance humanitaire et la condamnation de principe de l'action humanitaire unilatérale, nous allons focaliser l'analyse sur les paralysies effectives quant à l'efficacité de l'action humanitaire en Bosnie, face à la décision du Conseil de sécurité telle que avancée par sa résolution 770 (1992) du 13 août 1992.

D'après cette résolution, et en dépit de l'ampleur de la tragédie subie par les populations touchées par le conflit yougoslave, aucun Etat ne s'est estimé fondé à intervenir par la force pour y mettre fin. Dans le cadre de l'action humanitaire en Bosnie-Herzégovine, les Etats n'avaient pas agi unilatéralement, comme ils l'ont fait dans le cadre de l'opération *Provide Comfort* en Irak du 17 avril 1991¹²⁹, mais ils se sont adressés à l'Organisation des Nations Unies dans le cadre des mécanismes de sécurité collective tendant à maintenir une paix menacée. Ainsi et plutôt que de déployer de nouvelles troupes de façon unilatérale, les Etats ont préféré placer leurs forces sous le commandement des Nations Unies et c'est ce qui a permis au Conseil de sécurité d'autoriser le renforcement des effectifs de la FORPRONU, en vertu de sa résolution 776

¹²⁹ Intervention des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni du 17 avril 1991 au Kurdistan irakien, sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Nous aurons l'occasion d'analyser les aspects juridiques de cette action au sein du chapitre deuxième de cette partie.

(1992) du 14 septembre 1992¹³⁰. Dans ce cadre, le Conseil de sécurité a adopté aussi la résolution 781 (1992) du 9 octobre 1992¹³¹ interdisant le survol de la Bosnie à tout appareil militaire, afin d'assurer la sécurité des convois humanitaires et ce, toujours en application de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992¹³².

Quels étaient alors les résultats sur le terrain ? Cette condamnation de principe de toute action unilatérale des Etats était-elle au service de l'efficacité de l'aide humanitaire organisée par l'ONU ? Pas du tout. La force des Nations Unies sur le terrain n'était pas du tout efficace.

Jean Cot, un ancien commandant de la FORPRONU, ne manqua pas de critiquer les lacunes et les ambiguïtés de cette action dans la réalité. Il déclara que la force des Nations Unies sur le terrain « *était, dès sa mise sur pied, consubstantiellement inadaptée à ce qui lui a été demandé, et même, au minimum qui lui a été demandé (...). L'incompétence y est la règle générale, de même que la non motivation* »¹³³. Cet ancien commandant s'attaqua à ce qu'il avait appelé « *une décredibilisation extraordinaire des forces de l'ONU sur le terrain* »¹³⁴. Il traita les soldats ou les casques bleus « *d'incapables et d'amateurs dans les contingents de l'ONU* »¹³⁵ et insista pour que l'Organisation des Nations Unies n'accepte plus « *des troupes de va-nu-pieds*

¹³⁰ Résolution 776 (1992) du 14 septembre 1992 sur l'élargissement du mandat de la FORPRONU permettant la protection des convois humanitaires en Bosnie-Herzégovine pour le renforcement de la FORPRONU. Cf. le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation de la Bosnie-Herzégovine, du 1^{er} septembre 1992, S/24 540.

¹³¹ Résolution 781 (1992) du 9 octobre 1992, sur la création d'une zone d'exclusion aérienne au dessus de la Bosnie-Herzégovine. Cette interdiction a été étendue et renforcée par la résolution 816 (1993) du 31 mars 1993 qui autorisa les Etats membres à prendre toutes les mesures nécessaires en cas de violation de l'espace aérien.

¹³² Dans le paragraphe 9 du préambule de la résolution 781 (1992), le Conseil de sécurité spécifie expressément qu'il agit « *dans le cadre des dispositions prévues par la résolution 770 (1992) pour assurer la sécurité de l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine* ».

¹³³ COT (J.), « Les aspects opérationnels de l'intervention des Nations Unies dans l'ex-Yougoslavie », in DAUDET (Y.) et ROSTANE (M.), (sous dir.), *Les Nations Unies et l'ex-Yougoslavie*, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-provence, Colloque des 12 et 13 décembre 1997, Paris, Pedone, 1998, page 30.

¹³⁴ *Idem.*, op. cit., page 32.

¹³⁵ *Ibid.*, op. cit., page 32.

qui ne peuvent être qu'extrêmement dommageables pour la crédibilité de l'ONU et la sécurité d'ensemble d'une force »¹³⁶.

En sus de ces lacunes quant la formation des militaires supposés être au secours des populations nécessitant l'aide humanitaire et les secours d'urgence, Jean Cot a aussi fait référence aux lacunes techniques et logistiques de l'ONU sur le terrain. Dépourvu de tout moyen de renseignement¹³⁷ et de coordination d'une mission sur le terrain, il se demanda sérieusement jusqu'où le Conseil de sécurité peut-il aller dans son action et jusqu'où était-il disposé à le faire ? Les répercussions du conflit étaient très dommageables sur le plan opérationnel et l'urgence des circonstances dramatiques dans lesquelles vivaient les populations exigeaient alors un travail plus sérieux de l'Organisation et un niveau plus professionnel des troupes des casques bleus, dans le cadre de leur mission humanitaire en Bosnie-Herzégovine.

Critiquant l'ambiguïté de la mission de la FORPRONU, Thierry Tardy souligna, lui aussi, que : *« du seul fait des imperfections de l'outil utilisé, les actions menées ne pouvaient faire, au mieux, que favoriser la prolongation du statu quo, au pire, que s'avérer inefficaces sinon contreproductives »¹³⁸.*

Si le Conseil de sécurité n'avait prévu aucun moyen adéquat dans sa résolution 770 (1992) du 13 août 1992 afin de répondre aux violations des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine, le rôle des ONG humanitaires et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), que la résolution semble consacrer, n'était pas pour autant satisfaisant. Leur action était très insuffisante, même dans les régions placées sous la protection de l'ONU, et les représentants

¹³⁶ *Ibid.*, op. cit., page 32.

¹³⁷ Pas de moyen de reconnaissance aérienne, pas de moyen d'écoute, pas de radio de trajectographie, (etc.).

¹³⁸ **TARDY (Th.)**, « La gestion onusienne des conflits yougoslaves », in *Regards sur l'actualité*, mai 1995, page 51.

Voir aussi : **TARDY (Th.)**, « La sécurité collective onusienne et le nouveau désordre mondial », in *Relations internationales et stratégiques*, n°14, été 1994, pp. 161 - 174.

des ONG humanitaires et du CICR ont été souvent menacés¹³⁹. De même, l'accord de l'accès du CICR aux camps des détenus était le plus souvent peu respecté. Les propos du représentant de la Commission des droits de l'homme témoignent de la stérilité de ces organisations face à la crise de l'ex-Yougoslavie. Ce dernier affirma qu'il était « *paradoxal que ces organismes humanitaires voués à alléger les souffrances du peuple se trouvent dans ces circonstances exceptionnelles par leur inaction, complices de la purification ethnique* »¹⁴⁰.

Parallèlement à l'action humanitaire opérée par la FORPRONU en Bosnie, le Conseil de sécurité des Nations Unies avait entrepris quatre types d'actions coercitives sur la base du chapitre VII, dont il confia la mise en œuvre à l'OTAN¹⁴¹. Il s'agit d'établir une zone d'interdiction de survol de la Bosnie¹⁴², de créer des zones de sécurité dans 6 enclaves musulmanes de la Bosnie¹⁴³, de créer des zones d'exclusion des armes lourdes à Sarajevo et à Gorazde¹⁴⁴ et de mettre en place un soutien aérien rapproché pour assurer la sécurité des casques bleus. Le recours à l'OTAN s'est fait en vertu du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, définissant les termes de coopération entre le Conseil de sécurité et les organisations régionales¹⁴⁵.

¹³⁹ Il est important de signaler que le CICR avait cessé ses activités à Sarajevo après l'assassinat de l'un de ses membres. Rapport A/47/418, S/24 516, §50.

¹⁴⁰ Lettre du 5 octobre 1992, adressée au président du Conseil de sécurité par les représentants de l'Arabie saoudite, l'Égypte, le Pakistan, l'Iran, le Sénégal et la Turquie (S/24 620).

¹⁴¹ Sur l'intervention de l'OTAN dans la crise yougoslave, Cf. notamment :

KRIENDLER (J.), « L'évolution du rôle de l'OTAN : les opportunités et les contraintes liées au maintien de la paix », in *Revue de l'OTAN*, juin 1993.

REMACLE (E.), « L'UEO et l'OTAN dans le conflit de l'ex-Yougoslavie », in *Le trimestre du monde*, 1993/4.

¹⁴² Par la résolution 781 (1992) du 9 octobre 1992.

¹⁴³ Établies à Sarajevo, Bihac, Gorazde, Srebrenica, Tuzla, et Zepa, par la résolution 824 (1993) du 6 mai 1993.

¹⁴⁴ Par la résolution 836 (1993) du 4 juin 1993.

¹⁴⁵ Destinées à renforcer l'efficacité de la FORPRONU, ces opérations avaient, dans les faits, plus souvent conduit à décrédibiliser qu'à conforter l'action de l'ONU. Les gouvernements des pays fournissant des troupes à la FORPRONU se sont montrés très réticents vis-à-vis des frappes aériennes, par crainte de représailles contre les casques bleus.

Est-ce que l'OTAN était ou non efficace pour régler la crise yougoslave, afin de pallier aux inefficacités de l'Organisation des Nations Unies et des ONG humanitaires perçues sur le terrain ?

Il convient de préciser, à cet égard, que lorsque la résolution 816 (1993) du 31 mars 1993 autorisa le recours à la force pour respecter la résolution 781 (1992) du 9 octobre 1992 établissant une zone d'interdiction de survol du territoire bosniaque et après consultation et accord du Conseil de l'Atlantique du Nord, l'OTAN avait établi, le 8 avril 1993, l'opération *Deny flight*. Pour la première fois de son histoire, l'OTAN avait envoyé des avions de combat en opération hors zone. L'opération *Deny flight* a été opérée, non pas de façon unilatérale, mais en étroite coordination avec l'état major de la FORPRONU. Le 28 février 1994, les avions de l'OTAN ont fait feu pour la première fois, en abattant quatre avions serbes au dessus de la Bosnie. Toutefois, des considérations d'ordre politique avaient contraint l'OTAN à renoncer à remplir sa mission en Bosnie, ce qui revient à dire que l'OTAN aussi avait échoué à trouver une solution à la crise humanitaire en Bosnie-Herzégovine¹⁴⁶.

Il est clair, de ce qui précède, que dans la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 et même dans les résolutions postérieures à celle-ci, il n'y a aucune trace du mot « ingérence » ou même « intervention ». Il ne s'agit là que d'une simple assistance humanitaire qui doit être, en plus, coordonnée par les forces des Nations Unies. Les Etats, en adoptant la résolution 770 (1992), entendaient donc condamner toute initiative unilatérale des Etats, qu'elle s'exerce au nom du droit d'ingérence humanitaire ou à un autre titre, et la considérer comme contraire au système de sécurité collective institué par la Charte des Nations Unies.

Face à ces constats, on peut se demander, à nouveau, si le Conseil de sécurité avait raison de décider d'écarter toute tentative unilatérale des Etats pour sauver les vies humaines menacées de purification ethnique, face aux

¹⁴⁶ Cf. TARDY (Th.), « La gestion onusienne des conflits yougoslaves », op. cit., page 50.

échecs de l'Organisation des Nations Unies et des ONG humanitaires sur le terrain, surtout lorsque cette décision est accompagnée d'une autre encore plus ambiguë, celle relative à l'autorisation ou non d'user de la force armée dans l'action humanitaire déployée aux profits de la population bosniaque ?

B- La résolution 770 (1992) n'autorise pas le recours à la force armée

Le problème de l'existence ou non d'une autorisation de recourir à la force armée, au sein de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, afin d'acheminer l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine, avait suscité beaucoup de débats et de controverses.

En fait, toute la difficulté réside dans l'interprétation de l'expression « *toutes les mesures nécessaires* » que le Conseil de sécurité avait employée dans le dispositif de la résolution 770 (1992), à deux reprises. En effet, le Conseil de sécurité « *exhorte les Etats à prendre, à titre national ou dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux, toutes les mesures nécessaires pour faciliter, en coordination avec l'Organisation des Nations Unies, l'acheminement, par les organisations humanitaires compétentes des Nations Unies et autres, de l'assistance humanitaire à Sarajevo et partout où elle est nécessaire dans d'autres parties de la Bosnie-Herzégovine* »¹⁴⁷. Ensuite, il « *exige que toutes les parties et les autres intéressés prennent les mesures nécessaires pour garantir la sécurité du personnel des Nations Unies et des autres personnels chargés d'acheminer l'aide humanitaire* »¹⁴⁸.

A priori, il paraît que la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 traite des « *mesures nécessaires* » uniquement destinées à faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine et les Etats membres sont exhortés à prendre les dites mesures. Mais est-ce que le texte de la résolution 770 (1992)

¹⁴⁷ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 770 (1992).

¹⁴⁸ Paragraphe 6 du dispositif de la résolution 770 (1992).

laisse entendre qu'il est permis aux Etats de recourir à toutes les mesures, y compris les moyens militaires ? Autrement dit, l'Etat désireux d'aider la population de la Bosnie-Herzégovine pouvait-il recourir à la force armée ?

Les points de vue divergent à propos de cette question et les Etats étaient partagés¹⁴⁹ : certains avaient opté pour un non¹⁵⁰ et d'autres avaient opté pour une réponse affirmative¹⁵¹, dans le but de mettre fin aux souffrances de la population musulmane en Bosnie-Herzégovine.

Pour les internationalistes et les diplomates, les avis étaient aussi contradictoires. Ceux qui s'opposaient à l'idée d'étendre la notion de mesures nécessaires aux mesures militaires pensaient que l'habilitation donnée aux Etats d'user de « *tous les moyens nécessaires* » reviendrait à laisser aux Etats une marge de manœuvre illimitée, représentant une abdication du Conseil de sécurité devant ses responsabilités. L'utilisation de cette technique montrerait, dans cette optique, non le renforcement des mécanismes d'une sécurité qui n'avait plus de collective que le nom, mais une évolution vers la reconnaissance d'un droit unilatéral d'ingérence humanitaire.

D'autres pensent que la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 ne doit pas être analysée sous cet angle¹⁵². En effet, c'est en réalité la Charte des Nations Unies, elle-même, qui donne au Conseil de sécurité un total pouvoir

¹⁴⁹ Le débat autour d'une éventuelle action militaire dans l'ex-Yougoslavie a été largement controversé dans les déclarations diplomatiques des Etats, surtout après le refus du Parlement serbe de ratifier le plan de paix Vance Owen (plan présenté le 2 janvier 1993 et prévoyant le découpage de la Bosnie-Herzégovine en 10 provinces ethniques constituant un Etat fortement décentralisé, mais ce plan a été refusé par les Serbes de Bosnie malgré les menaces d'une intervention internationale. Ce plan a finalement été enterré par la création de zones de sécurité autour de six enclaves musulmanes) et après les violations successives, par les Serbes, des accords de cessez-le-feu.

¹⁵⁰ La France, les Etats-Unis et la Grande Bretagne ont été très réticents à l'idée d'une intervention militaro-humanitaire en Bosnie-Herzégovine (alors qu'ils étaient à la tête de l'opération *Provide Comfort* en Irak, en 1991).

¹⁵¹ Il s'agit essentiellement des membres de l'Organisation de la Conférence islamique.

¹⁵² Cf. notamment :

CHAUMONT (C.), « L'équilibre des organes politiques des Nations Unies », in *RCADI*, 1970, pp. 268 et ss.

CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « L'autorisation de recourir à la force armée à des fins humanitaires : le droit d'ingérence ou retour aux sources ? », in **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 274 - 300.

DOMINICE (C.), « La sécurité collective et la crise du Golfe », in *EJIL*, 1991/2, pp. 88 et ss.

discrétionnaire pour s'acquitter de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁵³.

Ainsi, une habilitation donnée aux Etats membres du Conseil de sécurité de recourir à la force peut, à cet égard, être parfaitement adaptée aux buts de la Charte des Nations Unies. Cette habilitation n'est pas écartée par le texte de la Charte, en particulier les articles 42, 43, et 48. Mais si l'habilitation donnée par le Conseil de sécurité aux Etats d'user de « *tous les moyens nécessaires* » pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire ne peut être contestée dans son principe, il reste à préciser ce que recouvre cette expression, de peur qu'elle ne soit l'équivalent « *d'un chèque en blanc donné aux Etats d'agir selon leur propre motivation sans aucune forme de limitation* »¹⁵⁴.

Il est clair que « *toutes les mesures nécessaires* » dont il est question n'excluent pas le recours à la force. Toutefois, cela ne signifie pas que cette expression soit simplement équivalente à une autorisation de recourir à la force, car la force ne peut être permise que dans la stricte mesure où elle s'avère nécessaire à l'objectif spécifié¹⁵⁵. De même, si nous retournons à l'avis de la

¹⁵³ L'article 42 de la Charte des Nations Unies prévoit que : « *Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 (mesures n'impliquant pas l'emploi de la force) seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies* ».

De même, le chapitre VII de la Charte des Nations Unies habilite le Conseil de sécurité, en vertu de l'article 43 § 1 de la Charte des Nations Unies, à conclure des accords spéciaux avec les Etats membres pour que ceux-ci mettent à sa disposition des forces armées afin de contribuer « *au maintien de la paix et de la sécurité internationales* ».

Enfin, l'article 48 § 1 de la Charte des Nations Unies précise que « *les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil* ».

¹⁵⁴ **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, « L'autorisation de recourir à la force armée à des fins humanitaires : le droit d'ingérence ou retour aux sources ? », op. cit., page 292.

¹⁵⁵ Voir les propos des représentants indien, zimbabwéen, préalablement à l'adoption de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, S/PV/3106, 11 et 16.

L'Inde, par exemple, avait affirmé, préalablement au vote de la résolution 770 (1991), que : « *dans la situation actuelle, il serait tout à fait souhaitable, impératif même, que les opérations qui pourraient comprendre l'emploi de la force, se fassent et demeurent toujours sous le commandement et le contrôle des Nations Unies. (...) Nous sommes prêts, ici et maintenant à appuyer une résolution, et*

Cour internationale de justice à propos de l'interprétation d'une disposition conventionnelle contenant l'expression en cause, nous pouvons lire dans l'arrêt du 27 juin 1986 relatif à l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, que : « (...) la question de savoir si une mesure est nécessaire (...) ne relève pas de l'appréciation subjective de la partie intéressée, (...) le texte ne vise pas ce que la partie estime nécessaire »¹⁵⁶.

Qu'est-ce donc le caractère nécessaire d'une action ? Selon Olivier Corten et Pierre Klein, le caractère nécessaire d'une action, par rapport à un but visé, s'assimile à une action indispensable pour atteindre ce but¹⁵⁷. Ils ajoutent que : « le pouvoir discrétionnaire de mettre en œuvre des mesures militaires n'appartient donc qu'au Conseil de sécurité (...). Il convient d'examiner, cas par cas, si l'action menée par un Etat est bien nécessaire et donc conforme à la résolution »¹⁵⁸. Ils concluent enfin que : « l'habilitation d'user de tous les moyens nécessaires doit être interprétée restrictivement »¹⁵⁹. Par contre, Roland Dumas pense que la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 « n'a pas toute cette ampleur, mais qu'elle signifie simplement qu'on accompagnera d'une façon un peu musclée des convois humanitaires (...). Ces troupes d'accompagnement, poursuit-il, bénéficient du statut des Nations Unies. Elles disposeront d'un droit de réplique et même d'un droit de suite. Toute autre hypothèse qui peut être évoquée au Conseil ne l'a pas encore été »¹⁶⁰.

Sur le plan des faits, le Secrétaire général des Nations Unies s'est montré hostile à l'emploi de la force, dans la mesure où il avait demandé à être absolument averti par avance si les Etats décident d'avoir recours à la force.

même à la parrainer en invoquant le chapitre VII de la Charte, tant que la résolution suit les articles de ce chapitre », (S/PV/3106, page 12).

¹⁵⁶ CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil de la CIJ, 1986, paragraphe 282.

¹⁵⁷ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « L'autorisation de recourir à la force armée à des fins humanitaires : le droit d'ingérence ou retour aux sources ? », op. cit., page 293.

¹⁵⁸ *Idem.*, op. cit.

¹⁵⁹ *Ibid.*, op. cit.

¹⁶⁰ Cf. journal *Le Monde*, du 27 août 1992.

Néanmoins, la réaction du Conseil de sécurité face à la crise humanitaire en ex-Yougoslavie a évolué à travers la résolution 776 (1992) du 14 septembre 1992, dans le sens d'une autorisation de l'emploi de la force pour acheminer l'aide humanitaire aux populations en détresse. C'est ainsi qu'en application du paragraphe 2 du dispositif de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, la résolution 776 (1992) du 14 septembre 1992 autorisa : « (...) *l'élargissement du mandat de la FORPRONU ainsi que celui de ses effectifs en Bosnie-Herzégovine recommandés par le Secrétaire général (...) pour la protection des convois des détenus libérés, si le Comité international de la Croix-Rouge en faisait la demande* »¹⁶¹. Mais, il convient de préciser, à ce juste titre, que la résolution 776 (1992) du 14 septembre 1992 n'autorisa pas les Etats à intervenir unilatéralement par la force armée pour acheminer l'aide humanitaire, mais elle confia cette fonction à l'unité militaire FORPRONU¹⁶².

Le Conseil de sécurité avait ensuite adopté la résolution 781 (1992) du 9 octobre 1992, toujours en application de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, et qui avait interdit le survol de la Bosnie à tout appareil militaire afin d'assurer la sécurité des convois humanitaires. Puis, il avait adopté la résolution 816 (1993) du 31 mars 1993¹⁶³ qui autorisa, sous certaines conditions, les Etats membres à prendre « *toutes les mesures nécessaires* » pour assurer le respect de l'interdiction de survol du territoire bosniaque édictée par la résolution 781 (1992) du 9 octobre 1992.

N'assiste-t-on pas, en pratique, à une sérieuse limitation du pouvoir des Etats par le Conseil de sécurité, afin de préciser le contenu des « *moyens*

¹⁶¹ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 776 (1992) du 14 septembre 1992.

¹⁶² En revanche et malgré l'écoulement d'une longue période, les éléments militaires des pays disposés à l'élargissement de la FORPRONU n'ont pas été déployés ; d'où la portée très limitée de la résolution 776 (1992) du 14 septembre 1992 qui était restée lettre morte (D'après la lettre adressée au Conseil de sécurité par l'Organisation de la Conférence Islamique (OCI), lettre en date du 5 octobre 1992, adressée par les représentants de l'Arabie saoudite, de l'Egypte, du Pakistan, de l'Iran, du Sénégal et de la Turquie, S/24 620, op. cit.).

¹⁶³ La résolution 816 (1993) du 31 mars 1993 autorisa, quant à elle, le recours à la force pour respecter la résolution 781 (1992) du 9 octobre 1992 établissant une zone d'interdiction de survol du territoire bosniaque.

nécessaires » ? L'ONU n'a-t-elle pas contrôlé les opérations engagées en Bosnie-Herzégovine, sur la base de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, empêchant ainsi les Etats d'abuser de cette situation de conflit ?

Il est évident que, dans le cas de l'ex-Yougoslavie, il y eut des considérations politiques qui entrèrent en jeu et qui avaient édicté, dans une certaine manière, les décisions à prendre dans le jeu de la guerre, surtout lorsque les intérêts des uns ne coïncidaient pas avec les intérêts des autres¹⁶⁴.

Dans cette crise, la solution est plus politique, qu'humanitaire. Dans un entretien conduit par Yves Cornu avec José Maria Mendiluce, coordinateur du Haut-commissariat pour les réfugiés dans l'ex-Yougoslavie jusqu'en mai 1993, ce dernier avait, lui-même, déclaré que : *« ce qui est préoccupant, c'est qu'en l'absence d'une action politique cohérente et susceptible de faire taire les armées, la communauté internationale a constamment cherché à utiliser l'humanitaire pour se couvrir et justifier ses carences. (...) la solution était politique et l'humanitaire ne pouvait que sauver des vies et gagner du temps »*¹⁶⁵. Il a ensuite ajouté : *« Depuis le début, nous sommes obligés de répéter sur tous les tons que ce n'est pas à nous de faire cesser les meurtres, les viols, la purification ethnique »*¹⁶⁶.

Les Etats-Unis, étant aux commandes du Conseil de sécurité des Nations Unies, surtout après la chute du bloc communiste en 1991, ne se cachent plus pour faire de la pratique du droit international ce qu'ils voudraient en faire. Cet extrait résume la supériorité des marins américains par rapport à la force des casques bleus des Nations Unies : *« L'empire de l'ONU est un empire garnisonnaire reposant sur des missions longues et statiques ; par contre*

¹⁶⁴ Dans le cas yougoslave, les Etats-Unis étaient pour la levée de l'embargo sur les armes pour permettre aux bosniaques de défendre leurs intérêts par les armes. La France était, au contraire, pour le maintien de l'embargo afin de réussir à trouver une solution pacifiste sans l'usage des armes. La Russie était aussi pour le maintien de cet embargo, mais pour d'autres raisons que celles de la France, elle voulait favoriser les Serbes.

¹⁶⁵ CORNU (Y.), « Bosnie : l'alibi humanitaire » (entretien avec José Maria Mendiluce), in *Politique internationale*, n°61, automne 1993, page 298.

¹⁶⁶ *Idem.*, op. cit., page 298.

l'empire américain est un empire expéditionnaire qui cherche la brièveté du séjour et qui annule le danger en déployant des forces superpuissantes. Souvent, le choix de l'envoi de l'une ou de l'autre expédition n'a rien à voir avec le terrain sur lequel se déploie l'aide humanitaire. Les enjeux politiques sont déterminants dans ce domaine et la seule différence qu'il y aura entre les deux expéditions, c'est que les casques bleus n'ont pas le droit à une protection armée alors que les militaires américains ont eux le droit de tirer »¹⁶⁷.

En somme, l'humanitarisation d'une intervention armée a toujours un but politique et c'est là le vrai danger d'une action humanitaire qui se base à la fois sur le politique et le militaire d'Etat. Or, s'il est une chose que l'action humanitaire se doit d'éviter, c'est bien de devenir captive des enjeux politiques qui entourent les conflits. De la même façon, l'action humanitaire ne doit s'accompagner de l'usage de la force. Elle y perdrait inmanquablement l'impartialité qu'elle devait préserver. Parallèlement, le conflit en ex-Yougoslavie était avant tout politique et nécessitait une solution politique.

Par ailleurs, la situation humanitaire en ex-Yougoslavie entre 1992 et 1993 était vraiment catastrophique. Le besoin humanitaire était vraiment criant et pourtant, ni les forces onusiennes, ni les forces de l'OTAN, ni les forces américaines n'avaient réussi à régler le problème humanitaire en Bosnie-Herzégovine. De surcroît et malgré la conscience qu'il avait de la gravité de la situation en Bosnie-Herzégovine, le Conseil de sécurité n'avait pas opté pour une résolution radicale. Il s'est dit décidé de « *rester activement saisi de la question* »¹⁶⁸, mais il n'avait point envisagé de solution forte pour rétablir la paix et la sécurité dans la région, comme s'il attendait que l'opération du nettoyage ethnique finisse et emporte ainsi tout risque de formation, en Europe, d'un Etat européen à dominante musulmane.

¹⁶⁷ TRABELSI - MATHARI (H.), « La crise yougoslave », op. cit., pp. 68 - 69.

¹⁶⁸ Dernier paragraphe du dispositif de la résolution 770 (1992), et de toutes les autres résolutions adoptées à l'occasion de la crise yougoslave.

Même la possibilité de recourir à la force, apparemment la seule solution susceptible de rétablir la paix dans cette région, n'a pas été efficacement déployée, ni clairement décidée, alors qu'une telle solution a été décidée bien plus rapidement dans d'autres circonstances¹⁶⁹. En ex-Yougoslavie, après une centaine de résolutions votées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, le bilan était négatif et si on l'avait voulu positif, la communauté internationale avait tous les moyens pour le faire.

D'ailleurs, la suite des événements dans la région des Balkans, depuis la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, confirme le dénouement tragique de la situation humanitaire de la population bosniaque face à la paralysie des forces onusiennes. En effet, le 11 juillet 1995, des événements dramatiques avaient changé l'orientation du conflit. L'armée serbe de Bosnie avait envahi Srebrenica, prenant en otages des centaines de soldats de maintien de la paix et forçant 40 000 personnes à s'enfuir. Dans ce qui sera le massacre le plus épouvantable qu'ait connu l'Europe depuis la seconde guerre mondiale, plus de 7 000 hommes et jeunes gens, presque tous musulmans, étaient exterminés par les forces serbes de Bosnie. Les casques bleus, après s'être retirés de la ville de Srebrenica, assistèrent impuissants au massacre de la population musulmane par les forces serbes et le manque d'ordre public en Bosnie-Herzégovine, surtout en ce qui concerne la sécurité effective des minorités ethniques, n'avait pas permis d'interrompre l'entreprise de « purification ethnique » commencée depuis 1992.

Le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR)¹⁷⁰ était impuissant face aux massacres, aux brutalités, aux viols, aux emprisonnements, aux expulsions et aux évictions de civils. Bien souvent, il n'a pu que faire des rapports sur les

¹⁶⁹ Dans ce sens, Thierry Tardy écrit : « *les Etats occidentaux appréhendent différemment les crises auxquelles ils sont confrontés. Réticents à agir militairement, souvent à l'extrême de la sécurité de leur propre armée, ils n'envisagent l'intervention que pour défendre leurs intérêts vitaux* », Cf. **TARDY (Th.)**, « La gestion onusienne des conflits yougoslaves », op. cit., page 55.

¹⁷⁰ Entre le 3 juillet 1992 et le 9 janvier 1996, le HCR avait coordonné ce qui sera le pont humanitaire aérien le plus long de l'histoire. Au total, 160 000 tonnes de nourriture, de médicaments et d'autres produits étaient distribués à Sarajevo grâce à 12 000 vols spéciaux. Le pont aérien avait aussi permis d'évacuer plus de 1 100 civils ayant besoin de soins médicaux.

atrocités dont il était le témoin. Ces rapports, en eux-mêmes insuffisants, avaient pourtant fournis des informations vitales au reste du monde¹⁷¹. Le mandat essentiel de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine était de prêter main-forte au HCR, en créant les conditions d'une distribution efficace de l'aide humanitaire. Or, la FORPRONU ne disposait pas d'une présence suffisante dans les territoires contrôlés par les Serbes, de l'établissement de routes terrestres et de couloirs aériens d'approvisionnement fiables.

Quand la guerre prit fin en décembre 1995, plus de la moitié des 4,4 millions de citoyens de la Bosnie-Herzégovine étaient déplacés et le nombre de morts était de plus de 200 000 personnes. Un nombre estimé à 1,3 million de personnes était des déplacés internes, et plus de 700 000 personnes se sont réfugiées dans les pays voisins¹⁷². Bien que 395 000 des réfugiés partis de Bosnie-Herzégovine avaient regagné le pays dès décembre 1999, la plupart n'avaient pas réintégré leur foyer d'origine, mais se sont établis dans des endroits où leur propre groupe ethnique est majoritaire¹⁷³. Le problème des Balkans s'est encore empiré en 1999, à l'occasion des massacres de la population du Kosovo par les Serbes¹⁷⁴.

Après des années de silence, les autorités serbes de Bosnie avaient reconnu le crime de Srebrenica et avaient présenté des excuses officielles, mais le général Mladic est toujours en fuite. Ce n'est que quinze ans après le début des massacres en Bosnie-Herzégovine, précisément le 26 février 2007, que la Cour internationale de justice a rendu une décision historique¹⁷⁵, précisant que

¹⁷¹ Ils sont d'autant plus importants que ni les journalistes, ni la FORPRONU n'avaient eu accès à de vastes régions du territoire bosniaque sous contrôle serbe, durant presque toute la guerre. Bien souvent, surtout du côté serbe de Bosnie, le CICR et le HCR étaient les seules organisations internationales présentes à témoigner des atrocités.

¹⁷² Ces mouvements massifs de population et la couverture médiatique intense des horreurs de la guerre avaient provoqué la mise sur pied de l'une des plus grandes opérations internationales de secours de tous les temps.

¹⁷³ Pour toutes ces données, voir <http://www.balkans.courriers.info/>

¹⁷⁴ Sur l'affaire du Kosovo, voir nos développements au sein du deuxième chapitre de cette première partie.

¹⁷⁵ « Il s'agit, en l'espèce, de la première affaire dans laquelle des allégations de génocide ont été formulées par un Etat contre un autre », Déclaration à la presse de Mme Rosalyn Higgins, président

les autorités serbes auraient dû prendre toutes les mesures en leur pouvoir pour tenter de prévenir le génocide qui a eu lieu à Srebrenica en juillet 1995, au cours duquel les forces serbes de Bosnie avaient tué plus de 8 000 musulmans bosniaques. Toutefois, la Cour a estimé que « *la Serbie n'a pas commis de génocide* »¹⁷⁶ ou n'avait pas « *œuvré dans ce but* »¹⁷⁷. En conséquence, elle n'a pas exigé que la Serbie verse des indemnisations financières à la Bosnie-Herzégovine¹⁷⁸, lesquelles se seraient élevées à plusieurs milliards d'euros si l'implication directe de l'Etat avait été démontrée.

En outre, la plus haute Cour des Nations Unies avait également reconnu que la Serbie « *n'a rien fait pour respecter ses obligations* » de poursuivre les crimes de guerre et a appelé le gouvernement serbe à remettre le criminel de guerre Radko Mladic à la justice du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Au lendemain de la sentence de la Cour internationale de justice de la Haye dans le procès de la Bosnie-Herzégovine contre la Serbie-et-Monténégro pour génocide, les Musulmans et Croates de Bosnie avaient condamné cette décision et quelque 10 000 personnes avaient manifesté devant le siège des institutions de Bosnie-Herzégovine à Sarajevo pour exprimer leur colère¹⁷⁹.

de la Cour internationale de justice, le 26 février 2007, sur l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro).

Le communiqué de presse, le résumé de l'arrêt, ainsi que le texte intégral de celui-ci figurent sur le site Internet de la Cour <http://www.ici.cij.org/>

¹⁷⁶ La Cour internationale de justice de la Haye s'est reconnue compétente pour examiner la plainte en génocide, déposée en 1993 par la Bosnie-Herzégovine contre la Serbie. Elle a défini le massacre de Srebrenica en 1995 comme un génocide, mais pas les autres événements de la guerre, estimant qu'il n'y avait pas assez de preuves pour conclure à un génocide sur tout le territoire de la Bosnie-Herzégovine. Elle a écarté toute responsabilité juridique directe de la Serbie.

¹⁷⁷ La Cour s'est référé à l'article IX de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, qui interdit aux Etats eux-mêmes de commettre un génocide, à travers un organe ou un groupe.

¹⁷⁸ La Cour n'ayant pas jugé que le défendeur lui-même avait commis le génocide de Srebrenica, ni qu'il en était responsable, la question de réparations considérables à ce titre ne se pose pas. Selon le jugement, « *la compensation financière n'est pas la forme appropriée de réparation en cas de manquement au devoir de prévention d'un génocide* ».

¹⁷⁹ Pour certaines associations et organisations d'anciens combattants et de victimes du génocide en Bosnie-Herzégovine, la justice internationale a officiellement « approuvé » le génocide, <http://www.balkans.courriers.info/>

Au terme de l'étude de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 relative à l'affaire de la Bosnie-Herzégovine, nous constatons que bien que le mandat initial de la FORPRONU II s'est limité au contrôle de l'aéroport de Sarajevo et à la gestion de l'aide humanitaire qui y transitait, ainsi qu'à la surveillance du cessez-le-feu, la mission humanitaire des casques bleus allait cependant connaître un remarquable essor à la suite de l'adoption de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 par laquelle le Conseil de sécurité des Nations Unies avait autorisé les Etats membres à prendre « *toutes les mesures nécessaires* », afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire à la population bosniaque.

Néanmoins, nous pensons que si les mesures nécessaires étaient efficacement déployées, à travers un dispositif militaire important contre les Serbes, peut-être les autorités serbes n'auraient pas eu le courage de massacrer autant de Bosniaques, entre 1992 et 1995. Il nous semble alors, face au bilan lourd en pertes humaines dans la région, que la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 avait été très limitée dans sa formulation, dans son interprétation et même dans sa mise en œuvre. Des vies humaines auraient pu être sauvées, sur la base de la seule possibilité offerte aux autorités onusiennes, par la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, si elle avait été mieux exploitée, sans évoquer de droit d'ingérence humanitaire.

Ce n'est d'ailleurs pas le seul échec en la matière, on trouve toujours des excuses pseudo techniques et pseudo historiques pour que l'action militaro-humanitaire de l'ONU apparaisse stérile, voire impossible. Même dans la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 relative à la situation en Somalie, l'échec fut total et rien ne laisse entendre qu'il s'agit d'un cas d'ingérence humanitaire.

SECTION DEUXIEME

L'ACTION HUMANITAIRE EN SOMALIE

La tragédie humaine du peuple somalien avait atteint son sommet en 1992. A la famine, la sécheresse, les épidémies, l'anarchie et les hostilités claniques¹⁸⁰, s'ajoute un long conflit ethnique et politique naissant le 21 janvier 1991, du renversement du Général Siad Barré¹⁸¹, au pouvoir depuis 1969, suite à un coup d'Etat militaire. Cette chute fut succédée par l'apparition de mouvements et de factions complexes : les Issaks du Nord, les Ogadens du Sud et les Hawiye du centre s'étaient soulevés contre la dictature du Général Barré. Le mouvement politique des Hawiye, le Congrès de la Somalie Unifiée (USC), remporta, à l'occasion d'émeutes d'étudiants dans la capitale, une victoire facile sur le régime.

Frustrés et inquiets, les Issaks, regroupés dans le Mouvement National Somalien (MNS) ont fait sécession et ont annoncé, en avril 1991, la création de la République du Somaliland en proclamant l'indépendance de la région du Nord. Toutefois, la communauté internationale n'a pas reconnu ce nouvel Etat et l'initiative n'a même pas fait l'unanimité au sein du MSN, en proie à de graves dissensions. Cette tentative provoqua des affrontements avec les Ogadens du Mouvement Patriotique Somalien (SPK).

Après l'échec de la Conférence de paix tenue à Djibouti entre la plupart des mouvements de dissidence, en juillet 1991, les affrontements avaient repris et la capitale Mogadiscio a été de nouveau le théâtre de combats entre deux composantes de l'USC, l'un dirigé par Ali Mahdi Mohammed qui affirmait assurer la présidence provisoire du pays, l'autre dirigée par le Général Mohammed Farah Aïdid. Des affrontements sanglants avaient éclaté en

¹⁸⁰ Pour plus de détails, Cf. notamment :

MABIRE (J-C), « Somalie : l'interminable crise », in *Hérodote*, 2003, n°111, pp. 57 - 80.

SOREL (J-M), « La tragédie de la Somalie : Présentation », in *Relations internationales : Le nouvel ordre mondial*, Travaux dirigés, Eyrolles, Collection Sciences politiques, 1993, pp. 101 - 103.

¹⁸¹ Le Président Siad Barré avait alors quitté la Somalie et s'est enfui vers le Kenya, le 30 avril 1991.

septembre 1991, entraînant destruction, misère, insécurité et famine. En juin 1992, on estimait qu'un quart de la population, soit un million et demi de personnes, était menacé d'une mort imminente.

Suite à la sécheresse qu'avait connue la Somalie en 1992, une terrible famine a frappé le pays¹⁸² causant la mort de milliers de Somaliens, notamment des enfants¹⁸³. La situation était chaotique. Sur l'horreur vécue en Somalie au début de cette année 1992, Mario Bettati avait écrit : « *Dans ce pays (la Somalie) où l'Etat s'est effondré, où le peuple est soumis à la lutte des clans et de leurs milices, où les survivants sont surtout ceux qui ont une arme et où tous les autres meurent de faim, les terres sont à la merci des 'Mad Max', ces hommes juchés sur des véhicules hétéroclites brandissant des fusils mitrailleurs et des lance-roquettes, autant que des émeutes suscitées par les miséreux en nombre supérieur aux portions alimentaires individuelles distribuées. Dans le village de Baïdhoba, les journalistes confirment les témoignages recueillis par le Secrétaire général des Nations Unies. Les sacs de riz distribués par le CICR sont répartis entre les chefs de groupes qui les fractionnent à leur tour, moins de la moitié parvient aux villageois (...) les deux tiers de l'envoi initial se sont évanouis dans la nature pendant le trajet. Vingt camions de la Croix-Rouge ont été détournés. Une partie de l'aide sert à payer le trafic de drogue consommée par les miliciens avec le Kenya voisin* »¹⁸⁴. L'auteur a affirmé que : « *En 1992, 500 enfants meurent chaque jour du fait des quatre milices tribales qui se livrent des combats d'une violence inouïe. La plus puissante dirigée par le Général Med. Farah Aïdid refuse obstinément, depuis le mois de février, l'envoi de toute force étrangère. Des bandes fortement armées s'emparent des centres*

¹⁸² Une situation d'une gravité comparable à celle qu'avait connue l'Ethiopie en 1984 et 1985.

¹⁸³ Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 11 mars 1992 (S/23 693) estime à environ 300.000 le nombre de morts dû à la famine en 1991 alors que plus de 1,5 million de Somaliens seraient en danger immédiat dont le un tiers à la capitale Mogadiscio. Selon le Comité international de la Croix-Rouge, « *Il n'y aurait bientôt plus d'enfants de moins de cinq ans en Somalie* », in **MONTALI (J-M) et LEBLEUX (M.)**, « Somalie, le riz et les fusils », *Magazine Le Figaro*, n°639, du 5 décembre 1992, page 58.

¹⁸⁴ **BETTATI (M.)**, « Intervention, ingérence ou assistance? », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, page 339.

d'acheminement et de distribution et pillent les fournitures directement dans les navires, à quai, ainsi que dans l'aéroport »¹⁸⁵.

Tous ces événements avaient donné lieu à un important exode des Somaliens vers les Etats frontaliers¹⁸⁶, mais la communauté internationale avait mis du temps avant de venir en aide à la population somalienne. L'action humanitaire internationale se mobilisa enfin vers la fin de l'année 1992, après plusieurs campagnes médiatiques et tenta d'apaiser la souffrance des victimes de cette folie meurtrière, en autorisant une intervention armée à des fins humanitaires (pour la première fois de l'histoire des résolutions humanitaires du Conseil de sécurité) et ce, à travers la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992¹⁸⁷, adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'unanimité.

Avant cette résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, le Conseil de sécurité avait adopté la résolution 733 (1992) du 23 janvier 1992 qui décréta un embargo sur les armes et les équipements militaires à la Somalie. Mais cette résolution n'apporta aucune solution à la catastrophe humaine vécue par les Somaliens. Ensuite, une résolution 751 (1992) du 24 avril 1992 a été votée par le Conseil de sécurité, après l'insistance du Secrétaire général des Nations Unies, portant création de l'opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I), mobilisant 550 casques bleus ; mais dans l'immédiat, seul le déploiement d'une unité de 50 observateurs des Nations Unies avait été prévue pour surveiller l'application du cessez-le-feu à Mogadiscio, un déploiement qui, en fait, n'a commencé à intervenir qu'au mois de juillet suivant.

Ce n'est qu'à partir de l'été 1992, que la communauté internationale s'intéressa sérieusement à la crise en Somalie, grâce aux efforts des médias, aux appels incessants des organisations humanitaires et les initiatives de certains

¹⁸⁵ *Idem.*, op. cit., page 339.

¹⁸⁶ Cf. **PRUNIER (G.)**, « La dimension historique de la crise somalienne », in *Relations internationales et stratégiques*, n°9, 1993, pp. 89 et ss.

¹⁸⁷ Voir Annexe 14.

hommes politiques occidentaux¹⁸⁸. La résolution 767 (1992) du 27 juillet 1992 pria le Secrétaire général des Nations Unies de mettre « *tous les moyens et dispositifs disponibles au profit du Conseil de sécurité et des organisations à vocation humanitaire* »¹⁸⁹, afin de faciliter les efforts pour accélérer l'apport d'une aide humanitaire aux populations de la Somalie. La résolution 775 (1992) du 28 août 1992 approuva le renforcement des effectifs de l'ONUSOM en préconisant l'envoi de 3500 casques bleus en Somalie. Néanmoins, le nombre de casques bleus effectivement présents en Somalie à la mi-novembre 1992 demeura dérisoire (500 hommes) et n'avait toujours pas permis de résoudre la question de la sécurité de l'acheminement d'une assistance humanitaire dispensée sur une grande échelle.

Attestée par la démission-éviction du représentant spécial du Secrétaire général, le diplomate algérien Mohamed Sahnoun, l'Organisation des Nations Unies avait été critiquée pour ses défaillances et son manque d'efficacité. C'est ainsi que le Conseil de sécurité adopta à l'unanimité, le 3 décembre 1992, une résolution 794 (1992) autorisant l'emploi de tous les moyens nécessaires afin de sécuriser aussitôt que possible les opérations de secours humanitaire en Somalie. Quelques jours plus tard, le 9 décembre 1992, plusieurs milliers de soldats américains commencèrent à débarquer au large de Mogadiscio, annonçant le début de l'opération *Restore Hope* (apporter l'espoir). Cette opération avait pour but de favoriser le passage de l'ONUSOM I à l'ONUSOM II qui était créée par la résolution 814 (1993) du 26 mars 1993 et dont les buts et les objectifs s'étaient élargis, afin d'appuyer l'action militaro-humanitaire en Somalie.

Serait-ce là le véritable point de départ de la naissance d'une pratique d'ingérence humanitaire ? Peut-on parler de la consécration d'un véritable droit d'ingérence, à travers l'application de la résolution 794 (1992) du 3 décembre

¹⁸⁸ A l'instar du voyage à Mogadiscio, le 4 août 1992, de Bernard Kouchner, alors ministre français de la santé et de l'action humanitaire.

¹⁸⁹ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 767 (1992).

1992 du Conseil de sécurité, après plusieurs hésitations quant à la situation des Kurdes de l'Irak en 1991 et des Musulmans de la Bosnie-Herzégovine en 1992 ?

C'est dans ce cadre historique que nous allons nous intéresser à l'étude et l'analyse de la résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité, du 3 décembre 1992, pour y déceler l'existence ou non d'un début de consécration du droit d'ingérence humanitaire dans le droit international.

Bien qu'elle fut qualifiée d'historique par les promoteurs du droit d'ingérence et bien que la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 avait consacré plusieurs innovations, comparée aux résolutions précédentes en la matière, notamment la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 et la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, ces innovations ne doivent et ne peuvent être interprétées comme étant une nouvelle percée pour le droit d'ingérence humanitaire, car la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 se situe, exactement comme les autres résolutions du Conseil de sécurité en la matière, dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et donc exclut toute notion relative au droit d'ingérence (paragraphe premier). Néanmoins, ce qui la différencie de toutes les autres, c'est qu'elle est bien plus claire quant à la permission d'utiliser la force armée pour assurer la sécurité des convois humanitaires, dans un pays déchiré par la famine et la guerre civile. Mais cette permission reconnue aux Etats reste toujours dans le seul cadre de l'assistance humanitaire (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier

La résolution 794 (1992) ne consacre pas de droit d'ingérence

Comme déjà évoqué dans le cadre de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 relative à l'affaire de la Bosnie-Herzégovine, le Conseil de sécurité a, dans le cas de la Somalie aussi, entendu agir dans le cadre des principes existants dans la charte des Nations Unies. En effet, dans sa résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, le Conseil de sécurité n'avait autorisé les mesures de coercition

décrites qu'après avoir précisé expressément qu'il agissait en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Néanmoins, plusieurs auteurs ne doutent pas que la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 constitue un cas d'ingérence humanitaire. Parmi ces auteurs, Michel-Cyr Djiena Wembou souligne que la résolution 794 (1992) « *constitue assurément une étape dans la codification du droit d'ingérence humanitaire entamée par les Nations Unies depuis la guerre du Golfe (...)* »¹⁹⁰. Ceci dit, il suffit de démontrer que la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 s'insère dans la logique du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, pour exclure toute notion d'ingérence.

Evidemment, la résolution se situe dans le cadre de l'exercice, par le Conseil de sécurité, de sa compétence principale de maintien de la paix et la sécurité internationales, bien que tous les éléments de l'action humanitaire en Somalie, entreprise dans le cadre de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, laissent croire que l'on se situe plutôt dans la logique d'une ingérence humanitaire¹⁹¹.

En fait, la mention expresse du chapitre VII au sein de cette résolution, fait toute la différence et réduit cette vision erronée, au profit d'une action humanitaire du Conseil de sécurité se conformant aux règles traditionnelles de la Charte des Nations Unies, sans pour autant fonder de droit d'ingérence humanitaire (A). Cette résolution qui se fonde sur le chapitre VII de la Charte, s'appuie aussi sur la logique de l'accord, à travers l'attitude de la Somalie qui a sollicité l'aide des Nations Unies, au moins dans un premier temps. Reste que cette sollicitation a été qualifiée de contestée et d'ambiguë, du fait de la disparition du gouvernement somalien après la fuite du Général Barré (B).

¹⁹⁰ **DJIEA WEMBOU (M-C)**, « Validité et portée de la résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité », in *RADIC*, 1993/5, page 340.

¹⁹¹ Crise humanitaire nécessitant une aide d'urgence, guerre civile empêchant la distribution de l'aide humanitaire internationale, cadre interne de l'affaire, dépassement de la souveraineté étatique, recours à la force armée pour sécuriser les convois humanitaires, etc.

A- La résolution 794 (1992) a pour fondement le chapitre VII de la Charte des Nations Unies

La résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 relative à la situation en Somalie a été plus explicite et plus claire, par rapport à la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 relative au cas de la Bosnie-Herzégovine, concernant le lien entre la crise humanitaire et le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La convergence entre ces deux éléments ne laisse planer aucun doute. Déjà, dans le préambule de la résolution 794 (1992), nous pouvons lire que : « *L'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie, qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace à la paix et la sécurité internationales* »¹⁹². Par cette affirmation, on se situe justement dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, auquel le Conseil de sécurité a fait référence explicitement par la suite au sein de la même résolution¹⁹³.

Ceci dit, le Conseil de sécurité paraît plus mûr dans sa réflexion, à propos de la crise somalienne, en détaillant la situation humanitaire et politique tragique dans le pays, tout en précisant ce qui est demandé à l'ONU et aux autres organisations régionales et non gouvernementales, ainsi qu'aux Etats, au sein d'une résolution relativement longue¹⁹⁴, plus directe, plus claire et moins

¹⁹² Paragraphe 3 du préambule de la résolution 794 (1992).

¹⁹³ Dans le paragraphe 7 du dispositif de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, le Conseil de sécurité « *souscrit à la recommandation faite par le Secrétaire général dans sa lettre du 29 novembre 1992, selon laquelle des mesures devraient être prises en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (...)* ».

Dans le paragraphe 10 du dispositif de la résolution, nous pouvons lire clairement que le Conseil de sécurité agit « *dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies* ».

De même, dans le paragraphe 16 du dispositif, le Conseil de sécurité « *agissant dans le cadre des chapitres VII et VIII de la Charte, demande aux Etats, à titre national ou dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux, de recourir aux mesures qu'ils jugeront nécessaires pour assurer l'application rigoureuse du paragraphe 5 de la résolution 733 (1992)* ».

Nous reviendrons à ces articles à l'occasion de l'analyse de la référence explicite du Conseil de sécurité au chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

¹⁹⁴ La résolution 794 (1992) contient 15 paragraphes dans son préambule et 21 paragraphes dans son dispositif.

ambiguë que ses résolutions précédentes relatives aux affaires kurde¹⁹⁵ et yougoslave¹⁹⁶.

Pour le cas de la Somalie, la situation était « *complexe* »¹⁹⁷ et son caractère semble être extraordinaire. Ce « *cas unique* »¹⁹⁸ appela alors « *une réaction immédiate et exceptionnelle* »¹⁹⁹. Le choix des termes, expressions et qualificatifs, par le Conseil de sécurité, nous paraît très persuasif, très convaincant et très spécifique, bien que Mario Bettati soit d'un avis tout à fait contraire²⁰⁰. Serait-ce alors un pas intelligent de la part de l'ONU pour faire persuader la communauté internationale de la gravité de la situation humanitaire en Somalie, un souci de dépasser les lacunes et les difficultés de mise en œuvre des résolutions humanitaires antérieures à la crise somalienne, ou plutôt le résultat d'une longue campagne médiatique mettant en premier lieu la force de l'image²⁰¹, surtout aux heures des journaux télévisés, heures où un maximum de personnes peuvent être touchées ?

Quoiqu'il en soit, il paraît que les termes savamment choisis par le Conseil de sécurité aient eu un effet positif puisque la communauté internationale n'a pas été totalement indifférente, bien que tardive, à cette tragédie humaine, même dans un pays pauvre comme la Somalie, où il n'y a ni

¹⁹⁵ Résolution 688 (1991) du 5 avril 1991.

¹⁹⁶ Résolution 770 (1992) du 13 août 1992.

¹⁹⁷ Comme y insiste le paragraphe 2 du dispositif de la résolution 794 (1992).

¹⁹⁸ *Idem.* op. cit.

¹⁹⁹ *Ibid.*, op. cit.

²⁰⁰ Sur cette question de caractère extraordinaire et exceptionnel, l'auteur écrit : « (...) on sait aussi la vanité de telles formules qui se retrouvent sous une forme analogue chaque fois que l'on veut obtenir un acquiescement un peu difficile », Cf. **BETTATI (M.)**, « Intervention, ingérence ou assistance? », op. cit., page 345.

²⁰¹ Le pouvoir de l'image avait joué un rôle persuasif important dans le cas de la crise humanitaire en Somalie. Willy Lubin évoque cet élément en écrivant : « *Qui peut dire qu'il n'a senti aucune douleur en voyant à la télévision ces images de squelettes pendues aux seins fripés de femmes filiformes, en direct de la Somalie. Nous avons vu aussi des paysans, des éleveurs de bétail, par centaines de mille, pourchassés, empêchés de cultiver leurs terres et de nourrir leurs bêtes. Tous étaient condamnés à mourir de faim. Parce que là où ils vivaient, les profiteurs d'un régime riche en armes perfectionnées rivalisaient en fureur guerrière (...). Tout naturellement, la communauté internationale a fait preuve d'une solidarité totale pour faire cesser la situation dramatique dans laquelle se trouvait la Somalie* », in **LUBIN (W.)**, « Pour une responsabilité internationale de l'ONU en cas de violations des droits de l'homme au cours des opérations de maintien de la paix : la Somalie », in *Commission internationale des juristes*, n°52, juin 1994, page 52.

richesses pétrolières, ni intérêts stratégiques ou économiques pour pousser les Etats à intervenir.

Quel fut donc le cadre juridique fondant l'intervention du Conseil de sécurité du 3 décembre 1992 ? En réalité, on peut penser que la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 s'inscrit, comme la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, dans le cadre du chapitre VII de la Charte, dans son aspect le plus saillant relatif à l'autorisation de recourir à la force afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. Néanmoins, à la lecture des différentes composantes de la résolution nous pensons que celle-ci ne relève pas exclusivement du chapitre VII, elle relève aussi du règlement pacifique des différends et de la coopération avec d'autres organisations régionales, avant d'autoriser le recours à la force armée qui ne vient qu'en dernier lieu, lorsque les solutions pacifiques se vouent à l'échec. En effet, dans l'accomplissement de sa mission principale au service de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité dispose de moyens que lui confère le chapitre VI de la Charte²⁰², afin d'ajuster de manière totalement pacifique le conflit dont il est saisi.

La résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 relève ainsi, en partie, du règlement pacifique des différends. En effet, plusieurs références à cette question ont déjà été mentionnées dans le préambule de la résolution. Ainsi, nous pouvons lire que certaines organisations régionales se sont intéressées à la question et se sont penchées sur la recherche de moyens facilitant « *la réconciliation et un règlement politique en Somalie* »²⁰³. Le Conseil de sécurité s'est, lui-même, montré résolu « *à rétablir la paix, la stabilité et l'ordre public en vue de faciliter le processus de règlement politique (...) visant la réconciliation nationale en Somalie* »²⁰⁴. De même, le Conseil de sécurité a

²⁰² Le chapitre VI de la Charte des Nations Unies, relatif à la question du règlement pacifique des différends, comporte les articles de 33 à 38.

²⁰³ Paragraphe 5 du préambule de la résolution 794 (1992).

²⁰⁴ Paragraphe 14 du préambule de la résolution 794 (1992).

œuvré afin de « *faciliter le processus de (...) réconciliation et de règlement politique en Somalie* »²⁰⁵.

Selon Alain Didier Olinga, « *Pour être plus précis, on peut dire que jusqu'à l'article 9 du texte, nous oscillons entre le chapitre VI et le chapitre VII, entre l'exhortation au bon sens adressée aux parties en conflit et l'exigence du même bon sens par le Conseil. Cette première partie ne comporte pas, à proprement parler, de conséquences pratiques en termes d'action de l'Organisation internationale, ce qui n'est pas le cas pour la suite du texte* »²⁰⁶.

La résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 relève ensuite explicitement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, auquel le Conseil de sécurité fait référence dans plusieurs passages de la résolution. En effet, le Conseil de sécurité « *souscrit à la recommandation faite par le Secrétaire général (...) selon laquelle des mesures devraient être prises en vertu du chapitre VII de la Charte* »²⁰⁷. Il affirma agir « *en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies* »²⁰⁸, pour autoriser l'emploi de tous les moyens nécessaires susceptibles d'instaurer les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires en Somalie. De même, le Conseil de sécurité agit « *en vertu des chapitres VII et VIII de la Charte des Nations Unies* »²⁰⁹, pour demander aux Etats de « *recourir aux mesures qu'ils jugeront nécessaires pour assurer l'application rigoureuse du paragraphe 5 de la résolution 733 (1992)* »²¹⁰.

A présent, il convient de savoir qu'est-ce qui a déterminé la qualification, par le Conseil de sécurité, de menace à la paix et la sécurité internationales en Somalie, dans la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 ? Est-ce l'état de la

²⁰⁵ Paragraphe 1 du dispositif de la résolution 794 (1992).

²⁰⁶ **OLINGA (A-D)**, « A propos de l'ingérence humanitaire de l'ONU en Somalie : réflexion sur le fondement et la portée de la résolution 794 (3 décembre 1992) du Conseil de sécurité », in *RUDH*, du 30 décembre 1994, volume 6, n°12, page 449.

²⁰⁷ Paragraphe 7 du dispositif de la résolution 794 (1992).

²⁰⁸ Paragraphe 10 du dispositif de la résolution 794 (1992).

²⁰⁹ Paragraphe 16 du dispositif de la résolution 794 (1992).

²¹⁰ *Idem.* op. cit.

situation humanitaire en lui-même, ou est-ce ses répercussions transfrontières (exode massif des Somaliens vers les régions frontalières) empêchant l'acheminement de l'aide humanitaire ?

En réalité, il faut dire que la menace à la paix et à la sécurité internationales identifiée se décompose, dans le cas somalien, en deux éléments distincts mais connexes ; il s'agit, d'une part, de la situation conflictuelle de guerre civile en elle-même (a) et, d'autre part, de la situation dramatique des conditions humanitaires dans tout le pays (b). Nous verrons alors dans quelle mesure chacun de ces deux critères a été pris en compte, par le Conseil de sécurité, dans sa qualification de la situation de menace à la paix et la sécurité internationales.

a) La question conflictuelle en Somalie : élément premier de la menace à la paix

Est-ce que la situation conflictuelle en Somalie au début de l'année 1992 peut, en elle-même, constituer un élément de menace à la paix et à la sécurité internationales ?

A la lecture du préambule de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, où le Conseil de sécurité estima que : « *l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie, qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace à la paix et la sécurité internationales* »²¹¹, il nous paraît alors, d'après la qualification du Conseil de sécurité des Nations Unies, que ce qui constitue une menace à la paix, ce n'est pas la situation conflictuelle en elle-même. Cette dernière n'est que la cause de l'aggravation ou de l'ampleur de la tragédie humaine en Somalie, elle-même constituant une menace à la paix et à la sécurité internationales. Or, cette interprétation suggérée par les expressions et termes employés dans le dispositif de la résolution que nous venons de citer, ne nous

²¹¹ Paragraphe 3 du préambule de la résolution 794 (1992).

semble pas correcte, bien que la formule employée par le Conseil de sécurité soit ambiguë sur ce point.

En effet, si le conflit armé en Somalie entre factions dissidentes n'est pas considéré comme une menace à la paix et à la sécurité internationales et ne le devient qu'en raison de l'ampleur de la tragédie humaine qu'il occasionne, alors il faut tout au moins mentionner son degré d'horreur et son échelle de gravité pour voir si ce dernier peut, ou non, constituer en lui-même une menace à la paix et à la sécurité internationales. Or dans le cas d'espèce, les chiffres sont éloquentes à cet égard puisqu'ils annoncent la mort de milliers de civils somaliens, y compris des enfants²¹². D'ailleurs, la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 mentionne, elle-même, comme nous venons de l'évoquer, le caractère unique, complexe et exceptionnel de la situation en Somalie²¹³.

D'autre part, pour savoir en quoi la situation en Somalie constitue un cas unique et quelle fut l'ampleur de la tragédie humaine consécutive à la détérioration de cette situation en Somalie pour constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales, il faut préciser qu'il ne s'agit sûrement pas exclusivement de la pauvreté, la sécheresse et la famine, mais il y a plutôt les causes de troubles politiques qui rendent cette situation en Somalie unique. En fait, nous avons déjà mentionné, dans la présentation de l'affaire somalienne que la guerre civile qui a éclaté en Somalie en 1992 avait provoqué de grands désastres pour le peuple²¹⁴. Une situation qui devient, comme l'estimait le Secrétaire général des Nations Unies « *intolérable* »²¹⁵. Par conséquent, ces qualificatifs ne peuvent laisser indifférent le Conseil de sécurité qui aurait du, normalement, mentionner clairement que la situation conflictuelle en Somalie constitue, en elle-même, dans cet épisode précis de l'histoire du pays, une

²¹² 300.000 étaient déjà morts fin 1992 et deux millions étaient menacés du même sort.

²¹³ Sur ce, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Boutros-Boutros Ghali avait fait, lui aussi, référence à une « *situation nouvelle* », « *atypique* » et « *non prévue par la Charte* », Cf. journal *Le Monde*, du 3 décembre 1992.

²¹⁴ Pour une étude détaillée à propos de cette question, Cf. Numéro spécial du *Monde Diplomatique*, janvier 1993.

²¹⁵ Paragraphe 11 du préambule de la résolution 794 (1992).

menace à la paix et à la sécurité internationales, eu égard à sa férocité et son déchaînement sanguinaire.

Selon Alain Didier Olinga, « *il faut bien admettre que, peu ou très meurtrier, un conflit armé par sa seule existence est une menace au moins potentielle à la paix internationale ; c'est donc lui qui doit être visé en tant que tel, et non pas seulement ses dérives dramatiques, qui sont du reste le lot de tout conflit armé, international ou non* »²¹⁶. L'auteur nous propose de lire la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, en rapport avec la résolution 733 (1992) du 23 janvier 1992 relative à l'embargo sur les livraisons d'armes et de matériel militaire à la Somalie. Dans cette dernière résolution, le Conseil de sécurité estima que la persistance des troubles en Somalie constituait une menace à la paix internationale, compte tenu des « *conséquences pour la stabilité et la paix dans la région* »²¹⁷.

Le Secrétaire général des Nations Unies insista, pour sa part, sur les risques d'extension du conflit dans toute la corne de l'Afrique, ayant probablement à l'esprit (comme pour le Conseil de sécurité) l'afflux des réfugiés somaliens vers les pays voisins, notamment le Kenya et l'Éthiopie, deux pays eux-mêmes aussi pauvres que la Somalie et non préparés à accueillir efficacement, en si peu de temps, des milliers, voir des millions de réfugiés venant d'une même région frappée par la sécheresse et la famine. Dans son rapport du 11 mars 1992, le Secrétaire général des Nations Unies affirma, à cet égard, que : « *le conflit a mis en danger la stabilité et la paix dans la corne de l'Afrique et sa persistance constitue une menace à la paix et la sécurité internationales dans la région* »²¹⁸.

²¹⁶ **OLINGA (A-D)**, « A propos de l'ingérence humanitaire de l'ONU en Somalie : réflexion sur le fondement et la portée de la résolution 794 (3 décembre 1992) du Conseil de sécurité », op. cit., page 450.

²¹⁷ Paragraphe 3 du préambule de la résolution 733 (1992).

²¹⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies élaboré en vertu du paragraphe 10 de la résolution 733 (1992) du 23 janvier 1992. Cf. Rapport du 11 mars 1992 (S/23 693).

Dans ce même rapport du 11 mars 1992, le Secrétaire général des Nations Unies avait relevé que : « *Les pays de la région - Djibouti, l'Ethiopie, le Kenya et le Soudan - sont, à des degrés divers, assaillis de problèmes qui leur sont communs en grande partie et de ce fait, l'aggravation de conflits dans l'un d'entre eux risque d'être lourde en conséquences dans un ou plusieurs autres* »²¹⁹. De même, il avait insisté, dans ses rapports du 21 avril 1992, du 22 juillet 1992 et du 24 août 1992, sur les conséquences du conflit sur les pays voisins, dont la stabilité risquait d'être affectée par les mouvements de populations et les flots de réfugiés provoqués par le conflit en Somalie²²⁰.

Pour adopter sa résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, le Conseil de sécurité s'est-il basé seulement sur les conséquences de la situation humanitaire dramatique dans le cas somalien, comme il l'a fait dans la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, c'est-à-dire principalement les répercussions du conflit sur les pays limitrophes ?

Les Etats membres du Conseil de sécurité ont innové à propos de ce sujet, et se sont contentés de mettre l'accent sur l'aspect purement interne pour qualifier la situation de menace à la paix et à la sécurité internationales, bien que l'élément transfrontière du conflit existe dans l'affaire somalienne et rend la menace à la paix vraiment internationale et internationalisée. Dans l'attitude choisie par le Conseil de sécurité dans cette résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, il s'agit, bel et bien, du drame humanitaire en lui-même, vécu par les populations concernées qui menace la paix et la sécurité internationales dans la région ; le Conseil de sécurité accomplit par là, selon les termes de Olivier Corten et Pierre Klein, « *un progrès décisif par rapport à certains précédents* »²²¹ et il semble que la menace à la paix et la sécurité internationales

²¹⁹ *Idem.* op. cit., Rapport du 11 mars 1992 (S/23 693), 4 - 5, paragraphe 12.

²²⁰ Rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation en Somalie du 21 avril 1992, S/23 829, 9, paragraphes 36 et 14, paragraphe 56 ; du 22 juillet 1992, S/24 343, 9 et ss ; et du 24 août 1992, S/24 480, 5, paragraphe 22.

²²¹ **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, « L'autorisation de recourir à la force armée à des fins humanitaires : le droit d'ingérence ou retour aux sources ? », op. cit., page 288.

puisse dorénavant exister dans un cadre strictement interne, même en l'absence de toute répercussion transfrontière.

En outre et plus que le conflit lui-même, ce qui semble avoir fait retenir la qualification de menace à la paix internationale, c'étaient les difficultés de l'action humanitaire en Somalie et l'entrave à son acheminement dans ce pays.

b) L'entrave à l'acheminement de l'aide humanitaire : élément aggravant de la menace à la paix

L'aspect humanitaire de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 ne semble pas prêter à équivoque. En fait, l'objet de la résolution est d'utiliser les moyens nécessaires pour acheminer l'aide humanitaire au peuple somalien victime d'une famine tragique aggravée par l'existence d'une guerre civile. C'est donc la détérioration de la situation sur le plan humanitaire en Somalie qui semble avoir « *alarmé* »²²² les membres du Conseil de sécurité sur « *la nécessité d'acheminer l'aide humanitaire d'urgence dans l'ensemble du pays* »²²³.

Quelle fut donc l'ampleur de la tragédie somalienne ? La famine et la guerre civile avaient déchiré le pays, rendant plus qu'urgente une aide humanitaire rapide au profit du peuple somalien. Au début, les premiers à s'être engagés dans les opérations de secours, c'étaient les ONG et surtout le Comité international de la Croix-Rouge²²⁴. Cependant, et malgré les efforts de ces organisations à apporter de l'aide²²⁵, la situation du peuple somalien ne parvenait pas à s'améliorer et la majeure partie de l'aide humanitaire était pillée avant même d'atteindre sa destination. La Somalie enterrait ses morts par

²²² Paragraphe 4 du préambule de la résolution 794 (1992).

²²³ *Idem.* op. cit.

²²⁴ Le CICR avait monté 800 cuisines où étaient distribuées 20.000 tonnes de vivres par mois à deux millions de personnes. Le budget du CICR pour ces opérations était de 255 millions de francs suisses (soit le un tiers du budget total), Cf. MONTALI (J-M), « Somalie, le riz et les fusils », in Magazine *Le Figaro*, n° 639, du 5 décembre 1992, page 56.

²²⁵ Le Secrétaire général des Nations Unies, dans son rapport du 17 mars 1992, avait qualifié l'action des ONG et du CICR de « *courageuse* », Rapport du 17 mars 1992, S/23 693, paragraphe 71.

milliers, les maladies contagieuses se sont propagées face à des conditions sanitaires nulles ou précaires et une assistance médicale presque inexistante.

Par ailleurs, à la lecture du paragraphe 3 du préambule de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, et en excluant le membre de phrase « *causé par le conflit en Somalie* », le Conseil de sécurité estima que « *l'ampleur de la tragédie humaine qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace à la paix et la sécurité internationales* »²²⁶. Le Conseil de sécurité avait donc établi un lien clair entre la nécessité d'acheminement de l'aide humanitaire et le maintien de la paix tout en soulignant la forte convergence entre l'humanitaire, en lui-même, et la question du maintien de la paix. D'ailleurs, l'examen des discussions ayant précédé l'adoption de cette résolution confirme cette idée²²⁷.

De surcroît, dans son rapport du 21 avril 1991 sur la situation en Somalie, le Secrétaire général des Nations Unies avait, lui aussi, affirmé qu'il existe « *un lien dynamique entre le rétablissement de la paix et l'assistance humanitaire* »²²⁸. De même, dans son rapport du 24 août 1992, il avait dénoncé : « *un véritable cercle vicieux de l'insécurité et de la faim* »²²⁹ et poursuivit que « *l'absence de sécurité empêche l'arrivée des vivres, tandis que la disette contribue pour beaucoup à accroître la violence et l'insécurité* »²³⁰.

Sur le plan des faits, il convient de noter que lors du déroulement de l'action internationale en Somalie, la phase de l'intervention militaire a été

²²⁶ Paragraphe 3 du préambule de la résolution 794 (1992).

²²⁷ En effet, le représentant du Cap-Vert, par exemple, avait affirmé qu' : « *aider à la solution catastrophique dans laquelle se trouve le peuple somali contribuerait à donner un nouvel élan à l'action onusienne dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales* », CS/145, 3 décembre 1992, 15.

De même, le représentant équatorien, après avoir remarqué que : « *la conscience civilisée de l'humanité a pu se rendre compte de la façon dont la population somali meurt de faim* », il avait souligné que : « *cette situation est devenue une menace à la paix et à la sécurité internationales* » CS/145, 3 décembre 1992, 13 et 14.

D'autres pays avaient confirmé ce lien entre le maintien de la paix et l'aide humanitaire, bien qu'ils aient aussi insisté sur la nécessité de mettre fin au chaos en Somalie Cf. les représentants de l'Autriche, du Venezuela, du Japon, de la Belgique ou de la Hongrie (SC/5516, 9).

²²⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 25 avril 1992, S/23 829, 15, paragraphe 159.

²²⁹ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 24 août 1992, 8, paragraphe 32.

²³⁰ *Idem.*, op. cit.

motivée par le souci de permettre un ravitaillement plus sûr des populations sinistrées, auxquelles les biens de première nécessité ne parvenaient que par miracle, compte tenu des combats entre factions rivales, ainsi que de l'ambiance de l'insécurité généralisée dans le pays. L'ancien Secrétaire général des Nations Unies Boutros-Boutros Ghali avait présumé cette situation où régnait l'extorsion et le chantage, entravant ainsi le travail des secouristes, en annonçant que : « *les organismes donateurs se voient extorquer de fortes sommes d'argent en liquide s'ils veulent exécuter leur mission (...). Ainsi l'assistance humanitaire n'atteint souvent qu'au compte goutte les populations auxquelles elle est destinée* »²³¹.

Une question se pose alors à ce niveau de l'analyse : est-ce qu'on peut considérer que les obstacles opposés quant à l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie peuvent constituer, par eux-mêmes, une menace à la paix et à la sécurité internationales ?

Les termes de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 semblent suggérer une réponse par l'affirmative, puisque le Conseil de sécurité y était résolu à « *instaurer aussitôt que possible les conditions nécessaires pour l'acheminement de l'aide humanitaire partout où le besoin s'en fait sentir en Somalie, conformément à ses résolutions 751 (1992) et 767 (1992)* »²³².

Ces éléments qui avaient conditionné la qualification retenue par le Conseil de sécurité dans sa résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, figurent aussi dans les résolutions antérieures à la résolution 794 (1992) et relatives à la situation en Somalie²³³, notamment la résolution 767 (1992) du 27 juillet 1992. Dans cette dernière résolution, le Conseil de sécurité avait encore établi un lien entre le maintien de la paix et la situation humanitaire du peuple somalien. En effet, le Conseil de sécurité se déclara profondément « *troublé par l'ampleur des souffrances que le conflit inflige aux populations et préoccupé par la menace*

²³¹ Propos rapportés par le journal *Le Monde*, du 27 novembre 1992, page 6.

²³² Paragraphe 12 du préambule de la résolution 794 (1992).

²³³ Comme dans les résolutions 733 (1992) du 23 janvier 1992, 767 (1992) du 27 juillet 1992 (où le Conseil de sécurité n'hésite pas à rapprocher les deux éléments indissociables dont il est question : menace à la paix et aide humanitaire), et 775 (1992) du 28 août 1992.

que la situation en Somalie fait peser sur la paix et la sécurité internationales »²³⁴. Il affirma également que : « *la fourniture d'une aide humanitaire constitue un élément important des efforts du Conseil visant à rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région* »²³⁵. A contrario, il est possible d'induire de cette disposition que toute attitude, tout acte dont l'effet est de gêner d'une manière ou d'une autre le libre acheminement de l'aide humanitaire est une contribution à la détérioration de la paix internationale et est donc susceptible d'être sanctionné par le Conseil de sécurité, comme le laisse d'ailleurs transparaître la résolution 767 (1992) du 27 juillet 1992²³⁶.

Cette qualification où le Conseil de sécurité effectue un couplage entre l'action humanitaire et la paix internationale, faisant de la première un élément indispensable au rétablissement de la seconde, apparaît aussi dans presque toutes les résolutions du Conseil de sécurité relatives à la crise somalienne²³⁷.

Ceci dit, il convient de rappeler que jusqu'en décembre 1992, ni les mesures prises par le Conseil de sécurité, ni les aides humanitaires fournies par les organisations non gouvernementales, les organisations régionales (notamment la Conférence Islamique, l'OUA et la Ligue des Etats arabes), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et par les Etats membres des Nations Unies, n'avaient permis d'améliorer la situation en Somalie car la grande partie des secours humanitaires était, comme nous l'avons déjà évoqué, détournée, bloquée et pillée avant même qu'elle ne parvienne à ses destinataires.

²³⁴ Paragraphe 7 du préambule de la résolution 767 (1992).

²³⁵ Paragraphe 9 du préambule de la résolution 767 (1992).

²³⁶ Le paragraphe 4 du dispositif de la résolution 767 (1992) dispose que le Conseil de sécurité « *demande à toutes les parties et tous les mouvements et factions en Somalie de coopérer avec les Nations Unies pour que s'effectue d'urgence le déploiement du personnel de sécurité des Nations Unies (...) et d'aider par ailleurs à assurer la stabilisation générale de la situation en Somalie. En l'absence d'une telle coopération, le Conseil de sécurité n'exclut pas de prendre d'autres mesures pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie* ».

²³⁷ Mais il convient de noter que si le Conseil de sécurité avait internationalisé la menace dans ses premières résolutions relatives à l'affaire somalienne (de la résolution 733 (1992) à la résolution 794 (1992), il a toutefois procédé, dans les résolutions postérieures à une qualification régionale de la situation en constatant qu'elle continue de menacer la paix et la sécurité dans la région.

Face à cette situation alarmante, face à ces résultats décevants et face aux obstacles quant à l'acheminement de l'aide humanitaire d'urgence, le Conseil de sécurité n'a pas hésité à constater, dans sa résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, une menace à la paix et la sécurité internationales due à une tragédie exclusivement humanitaire, ce qui ne laisse planer aucun doute sur le lien de causalité clairement établi entre le drame humanitaire, d'une part et la menace à la paix et la sécurité internationales constatée, d'autre part.

A partir de ce constat, le Conseil de sécurité adopta une action coercitive s'inscrivant dans le cadre du chapitre VII, ayant un but purement humanitaire, afin de faciliter l'acheminement des convois humanitaires en Somalie. Cette action était toutefois trop tardive, la Somalie a sombré dans la famine et dans l'anarchie totale depuis le départ de Siad Barré en 1991²³⁸. L'ONU, indifférente à cette catastrophe avait mis trop longtemps pour intervenir en Somalie. C'était en décembre 1992, lorsque la tragédie fut largement consommée et lorsque les Etats-Unis avaient décidé de débarquer à Mogadiscio, dans le cadre de l'opération *Restore Hope*. L'ONU était-elle intervenue en réponse à l'appel de la Somalie, comme le laissait entendre la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 ou bien après sa constatation de la disparition du gouvernement somalien, ce qui fait de cette sollicitation prétendue un élément non pertinent ?

B- La portée du consentement de la Somalie à l'action humanitaire

Nous pouvons lire, dans le préambule de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, que cette dernière résolution est une réponse du Conseil de sécurité aux appels urgents que la Somalie avait lancés à la communauté internationale. Cette disposition stipule : « *Répondant aux appels urgents que la*

²³⁸ Le Secrétaire général des Nations Unies, dans sa lettre du 29 novembre 1992 au Conseil de sécurité, avait reconnu que : « *la situation en Somalie était devenue intolérable et l'absence de gouvernement, combinée avec le pillage de l'aide et le chaos orchestré par les chefs de clans somaliens, avaient créé une situation exceptionnelle de la communauté internationale* », Cf. Lettre datée du 29 novembre 1992, S/24 868.

La situation était d'autant plus critique face au « *refus de plusieurs factions de coopérer avec l'ONU* », S/PV/3145, p. 48.

*communauté internationale reçoit de la Somalie afin qu'elle prenne des mesures pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie »*²³⁹.

Est-ce que cela signifie que l'action du Conseil de sécurité en Somalie, y compris l'intervention militaire décidée, répond tout simplement à une demande de la part de la Somalie ? Si l'intervention humanitaire a été demandée par la Somalie, comme le laisse entendre la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, toute qualification d'historique²⁴⁰ pour cette dernière va alors disparaître. Par conséquent, on n'est plus devant un cas unique et il ne s'agit point d'ingérence humanitaire. Tout débat à propos de cette notion (l'ingérence humanitaire) à l'occasion du vote de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 n'a donc aucun sens puisque l'ingérence est, par définition, contraire à la volonté et au consentement de l'Etat bénéficiant de l'intervention.

Néanmoins, ce qui approfondit le caractère ambigu de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, eu égard aux faits politiques qui avaient entouré la crise somalienne, c'est que la notion même d'Etat a été contestée puisqu'on était face à une situation où un gouvernement stable est inexistant et dans ce cas de la perte d'autorité du gouvernement en place, on voit mal comment on peut parler d'un Etat, d'une volonté d'Etat, d'un consentement d'Etat ou d'un appel d'Etat.

Le Conseil de sécurité répondait-il vraiment à une requête du gouvernement concerné ? Quelle est donc la signification qu'il convient de donner à ces « *appels* » de la Somalie, un pays sans autorité gouvernementale (a) et si l'on affirmait que l'Etat somalien existait bel et bien, le Conseil de sécurité a-t-il, ou non, besoin du consentement de ce dernier pour mener une action coercitive et appliquer les mesures d'intervention décidées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (b) ?

a) L'ambiguïté de l'existence de l'Etat somalien

²³⁹ Paragraphe 7 du préambule de la résolution 794 (1992).

²⁴⁰ La résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 a été qualifiée d'historique, comme nous l'avons relevé, parce qu'elle est considérée comme étant la première résolution à avoir imposé une opération coercitive à but humanitaire à un Etat qui n'a pas donné son consentement à cette opération d'aide.

Parmi les textes élaborés en matière d'assistance humanitaire internationale²⁴¹, nous allons nous baser notamment sur la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 19 décembre 1991 et portant sur le renforcement de la coordination d'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies. Dans cette résolution, il est stipulé que « *l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe, sur la base d'un appel lancé par ce dernier* »²⁴². Toutefois, et pour qu'une telle clause soit applicable, il faut qu'il y ait un pouvoir suffisamment stable, effectif et susceptible de servir d'interlocuteur valable. Or, tel n'était justement pas le cas en Somalie, en 1992. En effet, dans le cas d'espèce et au moment de l'adoption de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, nous avons noté que le pays semblait dans une guerre civile entre des factions qui se disputaient le pouvoir.

Y avait-il un pouvoir suffisamment stable et effectif ? Pas du tout. S'agissait-il alors d'une disparition d'Etat et donc d'un non-sens de l'appel lancé par la Somalie puisque cet Etat n'existe pas, eu égard aux circonstances d'anarchie qu'il connaissait ?

La réponse à cette question est délicate, dans la mesure où la perte d'autorité du gouvernement en place ne résulte pas directement de la lecture du texte de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992. D'ailleurs, dans ce texte, nous relevons que le Conseil de sécurité ne s'est pas référé une seule fois à l'Etat ou à la République de Somalie, mais il a préféré évoquer la situation en « *Somalie* »²⁴³, « *la Somalie* »²⁴⁴ ou « *le peuple somali* »²⁴⁵. Bien entendu, ces précautions étaient amplement justifiées, eu égard aux circonstances ayant prévalu à l'intérieur du territoire somalien. Dans son rapport du 11 mars 1992, le

²⁴¹ Pour plus de détails à propos de la question relative à l'assistance humanitaire, voir nos développements au sein de la partie deuxième de cette thèse.

²⁴² Article 3 *in fine* de la résolution 46/182 du 19 décembre 1991.

²⁴³ Paragraphe 2 du préambule de la résolution 794 (1992).

²⁴⁴ Paragraphe 7 du préambule de la résolution 794 (1992).

²⁴⁵ Paragraphe 15 du préambule de la résolution 794 (1992).

Secrétaire général des Nations Unies dénonça déjà « *l'absence de société civile et la désagrégation de l'ordre public à Mogadiscio* »²⁴⁶. Pour la Ligue des Etats arabes (LEA), la situation « *menace le fondement même de l'Etat somali* »²⁴⁷. Le 21 avril 1992, l'évolution des événements en est arrivé à un point où « *il n'y a pratiquement plus aucun service de l'Etat qui soit à même de fonctionner* »²⁴⁸.

Néanmoins, les factions qui semblaient coopérer plus ou moins avec les services de l'Organisation des Nations Unies, étaient loin de contrôler les bandes armées formées de personnes qui voyaient dans le pillage et le rançonnement un moyen de survie et de subsistance, agissant alors en dehors de toute motivation politique²⁴⁹. Ce pillage de l'aide humanitaire s'est alors poursuivi²⁵⁰ et le Secrétaire général des Nations Unies résuma la situation en Somalie, dans son rapport du 22 juillet 1992, en ces mots : « *La Somalie est aujourd'hui un pays sans administration centrale (...) chaque région de la Somalie est en proie à un phénomène de fragmentation* »²⁵¹. Boutros-Boutros Ghali n'hésita pas à dénoncer, dans ce même rapport, « *l'absence presque totale des services publics à tous les niveaux central, régional et local* »²⁵².

²⁴⁶ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, du 11 mars 1992, S/23 693, op. cit., 18, paragraphe 77.

²⁴⁷ Annexe du rapport du 11 mars 1992, 21.

²⁴⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, du 21 avril 1992, S/23 829, op. cit., 14, paragraphe 56.

²⁴⁹ L'ex-président de la République française, François Mitterrand, déclara lors d'une Conférence de presse conjointe avec le Chancelier allemand à Born, le 4 décembre 1992 : « *là-bas, en Somalie, ce sont des bandes qui se disputent on ne sait quoi, on ne sait quel butin, peut être tout simplement le pouvoir, ou le plaisir d'agiter des armes, en tuant, en pillant, en détruisant toutes les ressources de ce malheureux pays* », Cf. *Politique étrangère, Répertoire de la pratique française en matière de politique étrangère*, Documentation française, novembre - décembre 1992, page 148.

²⁵⁰ D'ailleurs, le Conseil de sécurité des Nations Unies n'a pas manqué de souligner la gravité de la situation suite au désordre causé par le pillage de l'aide humanitaire. Il l'a rappelé dans sa constatation prévue par le paragraphe 5 du préambule de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 qui stipule que le Conseil de sécurité est « *consterné par la persistance de conditions qui empêchent l'acheminement des secours humanitaires à l'intérieur de la Somalie et, en particulier, par les informations concernant le pillage de secours destinés à la population affamée, des attaques contre les aéronefs et les navires apportant des secours humanitaires, et des attaques contre le contingent pakistanais de l'ONUSOM à Mogadiscio* ».

²⁵¹ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, du 22 juillet 1992, S/24 868, op. cit., 5, paragraphes 9, 24 et 43.

²⁵² *Idem.*, op. cit., 11, paragraphe 55.

De même, dans sa lettre adressée au Conseil du sécurité, du 29 novembre 1992, peu avant l'adoption de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, le Secrétaire général des Nations Unies avait considéré qu' « *il y a actuellement très peu d'autorités en Somalie avec lesquelles une force de maintien de la paix puisse véritablement négocier pour conclure les principes de base des opérations* »²⁵³. Il affirma, plus loin, qu' « *il n'existe à l'heure actuelle en Somalie aucun gouvernement qui puisse demander ou autoriser tel ou tel recours à la force* »²⁵⁴.

C'est en faisant le lien entre l'absence de gouvernement, la désagrégation des structures économiques et les répercussions de cet état sur l'impossibilité d'acheminer l'aide humanitaire, que les Etats membres du Conseil de sécurité avaient qualifié la situation en Somalie d' « *exceptionnelle et d'unique* » et par conséquent, ils avaient conclu à l'existence d'une menace à la paix et la sécurité internationales. Certains Etats pensaient même qu'en l'absence de gouvernement, et face à ces circonstances exceptionnelles, il était possible d'agir unilatéralement pour acheminer l'aide humanitaire. Ils pensaient qu'en l'absence de gouvernement, l'Etat somalien avait cessé d'exister et puisqu'il est logiquement impossible de violer la souveraineté d'un Etat inexistant, l'acheminement de l'aide humanitaire pouvait être assuré par la force, sur le territoire somalien, sans se soucier des diverses autorités somali²⁵⁵.

Certains auteurs pensent même, dans une thèse qui paraît contestable, qu'il est possible de transposer, en droit international, le concept de « gestion d'affaire » : lorsqu'un Etat est dans l'impossibilité d'exercer ses prérogatives de puissance publique, d'autres Etats pourraient les exercer en son nom, son consentement étant présumé, d'autant plus que l'action du Conseil de sécurité en Somalie visait à assurer le droit de la population à bénéficier d'une aide

²⁵³ Lettre du Secrétaire général des Nations Unies, datée du 29 novembre 1992, S/24 868, 2.

²⁵⁴ *Idem.*, op. cit., 3.

²⁵⁵ Cf. notamment les propos des représentants de l'Equateur, de l'Autriche, du Royaume-Uni, du Maroc et de l'Inde, SC/5516.

humanitaire²⁵⁶. D'autres auteurs invoquent le principe de subsidiarité et pensent que face à l'absence de gouvernement, comme dans le cas somalien, l'intervention ne fut pas sollicitée ou autorisée, mais elle ne pouvait de toute façon recevoir l'assentiment d'une forme politique d'une organisation capable de représenter l'ensemble, ou même la majeure partie de cet Etat. Dans ce cas, il serait préférable d'invoquer le principe de subsidiarité qui permet d'agir si l'Etat territorialement compétent ne peut le faire et, à fortiori, en cas d'absence d'Etat²⁵⁷.

Néanmoins, nous pensons que tous ces arguments paraissent très contestables. Tout d'abord, parce qu'il semble très difficile, dans un cas comme celui de la Somalie, de conclure à une disparition d'Etat. En effet, s'il est indéniable que, sur le plan politique, aucun gouvernement n'exerce aucune autorité dans ce pays, il n'y a rien, sur le plan juridique, notamment en droit international, concernant le phénomène de désagrégation de l'entité étatique. Par ailleurs, les conditions prévues par le droit international pour constituer un Etat²⁵⁸ n'ont été conçues que pour régir le mécanisme de la création d'un Etat. Le droit international n'a donc pas prévu le phénomène de disparition de l'Etat et les seules règles existantes en la matière concernent la succession d'Etats (par union, fusion, absorption ou scission)²⁵⁹. De surplus, la condition de gouvernement a été parfois appréciée assez soupagement quand il s'agit de la permanence d'un Etat existant²⁶⁰. Ensuite, même si on se situait dans

²⁵⁶ Cf. **WECKEL (Ph.)**, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité », in *AFDI*, 1991, pp. 193 - 194.

²⁵⁷ **SOREL (J-M)**, « La Somalie et les Nations Unies », in *AFDI*, XXXVIII, 1992, page 78.

²⁵⁸ A savoir les trois éléments constituant l'Etat : territoire, population, gouvernement.

²⁵⁹ Cf. dans ce sens notamment :

CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « L'autorisation de recourir à la force armée à des fins humanitaires : le droit d'ingérence ou retour aux sources ? », op. cit., page 518.

PAYE (O.), *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, Bruxelles, Bruylant, 1996, page 152.

PRUNIER (C.), « Un droit hypocrite : la politique bafouée », in *Le Monde des débats, L'alibi humanitaire*, n°4, janvier 1993, pp. 5 - 6.

²⁶⁰ Comme pour les gouvernements en exil des Etats occupés pendant la seconde guerre mondiale et qui n'exercent plus leur autorité mais qui représentent bien un Etat au regard du droit international.

l'hypothèse d'une disparition de l'Etat somalien, le principe de l'autodétermination des peuples s'opposerait à une action militaire unilatérale d'Etats tiers engagée en l'absence de consentement des autorités représentatives de la population. Par conséquent, aucun membre de la communauté internationale ne pourrait donc se prévaloir d'une absence, du reste contestable, de forme étatique, pour agir unilatéralement sur le territoire concerné²⁶¹.

Par ailleurs, nous pensons que dans le cas somalien, cette hypothèse de disparition de l'Etat doit être écartée puisque les représentants des autorités légitimes du pays ont été invitées à participer à la réunion précédant l'adoption de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992²⁶², ce qui prouve que l'on est situé dans le cadre de la permanence de l'Etat et non de sa disparition²⁶³.

Sur un tout autre plan, et en revenant aux expressions employées par la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, que faut-il entendre par « *appels lancés par la Somalie à la communauté internationale* » ? S'agit-il de l'appel d'un gouvernement qui n'existe pas ou plutôt celui d'un peuple meurtri par la faim et par la guerre ?

Selon Alain Didier Olinga, « *ces appels ne sont pas le fait d'une quelconque autorité mais tout simplement de la situation devant l'opinion internationale pour valoir, à eux seuls, un appel à l'action de la communauté*

A cet, égard, certains auteurs pensent que, dans les hypothèses où il s'agit d'Etats depuis longtemps admis dans la communauté internationale, on peut estimer que les troubles qui les affectent ne remettent pas en cause leur existence ; les autres Etats postulent que leur inaptitude n'est que temporaire, Cf. NGUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., n°277.

²⁶¹ Cf. CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « L'autorisation de recourir à la force armée à des fins humanitaires : le droit d'ingérence ou retour aux sources ? », op. cit., pp. 517 - 520.

²⁶² SC/5516, 3145th meeting, 3.

²⁶³ Olivier Paye partage ce point de vue, en écrivant que : « *L'examen des événements récents auxquels se réfèrent le plus souvent les tenants de la théorie de la disparition de l'Etat laisse apparaître que même si on devait admettre qu'un pays confronté à une situation interne anarchique n'était plus à considérer comme un Etat, il n'en demeurerait pas moins qu'au regard du principe de non-recours à la force, les Etats étrangers ne seraient pas habilités à entreprendre une action armée pour mettre fin à une situation de non-assistance humanitaire survenue dans ce pays et ce, parce qu'un tel emploi de la force demeurerait incompatible avec l'un des buts de l'ONU, développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* », in PAYE (O.), *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, op. cit., pp. 156 - 157.

internationale »²⁶⁴. Il poursuit, plus loin, que : « *c'est la clameur de la misère et de la mort qui, ne pouvant plus être étouffée, a véritablement appelé l'action internationale* »²⁶⁵. L'auteur ne se situe donc ni sur le plan politique, ni sur le plan juridique ; il se situe sur le plan de la morale, de l'éthique, de la solidarité internationale, de la coopération entre Etats de la communauté internationale, du devoir qui nous incombe à tous, celui de venir au secours de tout être qui a besoin d'aide²⁶⁶.

Faut-il attendre que la Somalie, son gouvernement, ou même son peuple mourrant de faim, de misère et de pauvreté, lancent un appel au secours pour venir à leur aide, alors qu'ils étaient dans un état d'urgence et de nécessité absolue, depuis déjà plus d'un an ? Et si cet appel ne venait jamais, serait-il humain que des les laisser mourir alors que les images de leurs cadavres défilaient, chaque jour de l'année 1992, dans le journal télévisé du matin au soir ? Nous pensons que le Conseil de sécurité des Nations Unies était suffisamment fondé pour agir, en vertu des articles de la Charte des Nations Unies, afin d'apporter l'aide humanitaire au peuple somalien, même s'il n'y a pas eu appel au secours de la Somalie ou des Somaliens²⁶⁷.

²⁶⁴ **OLINGA (A-D)**, « A propos de l'ingérence humanitaire de l'ONU en Somalie : réflexion sur le fondement et la portée de la résolution 794 (3 décembre 1992) du Conseil de sécurité », op. cit., page 451.

²⁶⁵ *Idem.*, op. cit., page 451.

²⁶⁶ Ceci dit, et sur la question de savoir si une crise politique majeure, se traduisant par une guerre civile, fait ou non, automatiquement disparaître l'Etat, Alain Didier Olinga répond par la négation, affirmant ainsi que dans le cas de la crise somalienne, on est loin d'une théorie de disparition de l'Etat. Ce dernier démontre ainsi que s'il est vrai que la situation en Somalie a atteint un seuil de désorganisation presque caricatural, il serait dangereux de poser de façon générale que lorsque, dans une guerre civile, des factions se disputent le pouvoir, l'existence de l'Etat doit être considérée comme suspendue ou annulée. L'auteur affirme que la capacité de l'Etat est certainement diminuée, mais nous ne sommes pas, pour autant, en présence d'un territoire sans maître au sens colonial du terme, nous sommes en présence d'un Etat dont l'élément gouvernemental a besoin de stabilité. En fin de démonstration, il conclut que l'Etat somalien n'a pas disparu, il traverse une période difficile de son existence, in **OLINGA (A-D)**, « A propos de l'ingérence humanitaire de l'ONU en Somalie : réflexion sur le fondement et la portée de la résolution 794 (3 décembre 1992) du Conseil de sécurité », op. cit., page 452.

²⁶⁷ Jean-Marc Sorel insiste sur le point de dépasser toute interprétation minimaliste et non extensive, afin de voir plus loin que les termes de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992. Il écrit à cet égard : « *étrangement, le préambule de la résolution fait référence aux 'appels urgents de la Somalie' considérée comme inexistante. Il faut donc supposer qu'il s'agit de l'écho du peuple Somali à travers des canaux épars* », in **SOREL (J-M)**, « La Somalie et les Nations Unies », op. cit., page 75.

Par ailleurs, nous pensons aussi qu'au moment de l'adoption de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, l'Etat somalien existe ; il ne s'agit pas d'un simple espace territorial, mais il s'agit bien de la Somalie. Son existence ne peut pas être déterminée uniquement par rapport à l'existence et la stabilité de sa structure gouvernementale, et même si cet Etat est momentanément en désordre, il existe quand même²⁶⁸.

Mais pour intervenir dans un Etat qui existe, le Conseil de sécurité avait-il besoin du consentement de ce même Etat, afin de pouvoir agir dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ? C'est là une autre ambiguïté de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992.

b) L'ambiguïté du consentement de l'Etat somalien

Dans le cas de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 relative à l'action humanitaire en Bosnie-Herzégovine, nous avons souligné le fait que le Conseil de sécurité avait un pouvoir tout à fait discrétionnaire pour agir, dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en appliquant les mesures coercitives qu'il jugeait nécessaires afin de rétablir ou imposer la paix et la sécurité internationales.

Dans le cas somalien, nous pensons aussi que le Conseil de sécurité garde toujours ce même pouvoir discrétionnaire et cette même autorité, du fait qu'il agit dans le cadre du chapitre VII. Les mesures qu'il prend s'imposent aux Etats membres de l'ONU et pour qu'elles aient un effet pratique, le Conseil de sécurité n'a nullement besoin de l'acceptation de ces mesures par l'Etat auquel elles s'appliquent. Du simple fait qu'il s'agit du cadre du chapitre VII, le Conseil de sécurité n'a, par conséquent, pas besoin du consentement de l'Etat concerné.

²⁶⁸ Cf. dans ce sens :

CHARPENTIER (J.), « Le phénomène étatique à travers les grandes mutations contemporaines », in *Colloque de la Société française de droit international*, Nancy, juin 1993.

MOUTON (J-D), « L'Etat en droit international : unité et diversité », in *Colloque de la Société française de droit international*, Nancy, juin 1993.

Bien plus, nous remarquons qu'à l'occasion de l'affaire de la Somalie, la terminologie du Conseil de sécurité est plus précise, voire plus audacieuse qu'auparavant. C'est peut être parce que cet organe décide préalablement d'agir, avant même de qualifier la situation de menace contre la paix. Dans ce sens, le professeur Slim Laghmani écrit : « *on peut constater, depuis quelques années, une perversion de l'article 39 de la Charte des Nations Unies dont la logique a été renversée : le Conseil ne prend pas des mesures quand il constate que la paix et la sécurité internationales sont menacées ou rompues, il constate quand il décide de prendre des mesures* »²⁶⁹. Plusieurs sont les auteurs qui partagent ce même avis, à l'instar du professeur Jean Combacau qui estime que : « *Le Conseil de sécurité ne vise habituellement le chapitre VII dans une résolution particulière que lorsqu'il entend recourir à un des moyens qu'il peut tirer de celui-ci* »²⁷⁰.

Par ailleurs, pour ce qui est du cas de la Somalie, et si l'on est dans cette hypothèse de l'insignifiance d'un consentement de la Somalie pour que le Conseil de sécurité agisse et applique ses mesures, pourquoi cette action a été aussi tardive et pourquoi avoir attendu un an après le début de la crise afin de décider d'agir et de qualifier la situation de menace à la paix et à la sécurité internationales ? Était-ce parce que le Conseil de sécurité était déjà occupé par l'affaire yougoslave et ses conséquences tragiques, une crise qui s'est déclenchée pendant la même année que la crise somalienne ou était-ce parce que la population somalienne, noire, pauvre et à majorité musulmane intéressait peu l'ONU et ses membres permanents qui ne décident de déclencher une action que lorsqu'ils y ont intérêt ?

²⁶⁹ LAGHMANI (S.), « Vers une légitimité démocratique », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, page 263.

²⁷⁰ COMBACAU (J.), « Le chapitre VII de la CNU : résurrection ou métamorphose? », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, op. cit., pp. 143 - 144.

Dans cet ordre d'idées, nous nous demandons à quoi bon sert le considérant selon lequel le Conseil de sécurité répond aux appels lancés par la Somalie à la communauté internationale ? Ce considérant nous semble alors totalement superflu. En effet, les appels de la Somalie, sorte de consentement par avance à l'intervention décidée le 3 décembre 1992, n'ajoutent rien du tout à la légalité de la résolution 794 (1992).

Pourquoi donc le Conseil de sécurité cherchait-il tant à légitimer moralement son action, mettant en avant sa bonne foi et voulant dépasser toute logique d'excès de pouvoir, logique qui a, auparavant, coûté la vie à plusieurs centaines de casques bleus en Irak et en ex-Yougoslavie ? Peut-être pour justifier, aux yeux de la communauté internationale, son autorisation à recourir, pour la première fois dans l'histoire de l'ONU, à la force armée, afin d'apporter une assistance humanitaire au peuple somali.

Paragraphe deuxième

La résolution 794 (1992) reconnaît un droit d'assistance humanitaire et non un droit d'ingérence

Soulignant une forte convergence entre l'humanitaire et le maintien de la paix, la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 innove par rapport aux résolutions humanitaires précédentes du Conseil de sécurité et ce, à plusieurs niveaux, mais sans pour autant, consacrer une nouvelle norme de droit d'ingérence sur le plan du droit international. En effet, les mécanismes prévus par la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 du Conseil de sécurité sont une réponse à la situation « *intolérable* » dans laquelle sombra le pays depuis le début de l'année 1992. Ces mécanismes s'inscrivent dans le cadre d'une révision « *des fondements et principes de base de l'action des Nations Unies en Somalie* »²⁷¹, lorsqu'il s'est avéré que cette action de l'ONUSOM²⁷² était

²⁷¹ D'après le paragraphe 11 du préambule de la résolution 794 (1992).

insuffisante²⁷³. De quelles innovations s'agit-il donc dans cette résolution 794 (1992) ?

La première innovation consiste en la reconnaissance d'un droit à l'assistance humanitaire, formulé dans un langage plus ferme par rapport aux résolutions précédentes adoptées dans le cadre de l'action humanitaire de l'ONU. En effet, le Conseil de sécurité adopta un langage d'obligation²⁷⁴ et non de prière ou de souhait, inscrivant ainsi, à l'encontre des parties, des mouvements et de toutes les factions en Somalie, de prendre les mesures nécessaires pour faciliter les efforts de l'ONU, des institutions spécialisées et des organisations humanitaires pour fournir une aide humanitaire à la Somalie.

Cette obligation ne consiste donc pas uniquement dans l'acceptation de l'aide humanitaire mais également dans le fait de ne pas entraver son acheminement, dépassant ainsi la logique de l'accord des parties belligérantes vers une sorte d'imposition obligatoire de l'assistance humanitaire, ce que le Conseil de sécurité envisage pour la première fois au niveau de son action humanitaire (A).

La seconde innovation majeure de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, par rapport aux autres résolutions humanitaires, consiste dans l'autorisation du Secrétaire général des Nations Unies et des Etats membres « à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires en Somalie »²⁷⁵. Bien qu'elle ne soit pas étrangère aux résolutions du Conseil de

²⁷² ONUSOM : Unité de casques bleus créée par la résolution 751 (1992) du 24 avril 1992. Il s'agit de l'opération des Nations Unies pour la Somalie. Cette opération a été établie pour une période initiale de 6 mois à un coût estimé à 23,1 millions de dollars, formée de 50 observateurs de l'ONU pour surveiller le cessez-le-feu, et d'une force de sécurité de 500 militaires pour exhorter les secours humanitaires en direction de Mogadiscio. Les contingents militaires étaient formés par l'Autriche, le Bangladesh, la Tchécoslovaquie, l'Egypte, la Finlande, la Jordanie et le Maroc.

²⁷³ En effet, dans le paragraphe 11 du préambule de la résolution 794 (1992), le Conseil de sécurité estima que : « le présent mode de fonctionnement de l'ONUSOM n'est pas, dans les circonstances actuelles, la formule qui convient pour faire face à la tragédie en Somalie ».

²⁷⁴ Dans la résolution 794 (1992), le Conseil de sécurité « exige », « condamne », « décide », « autorise », etc.

²⁷⁵ Paragraphe 10 du dispositif de la résolution 794 (1992).

sécurité, l'expression « *tous les moyens nécessaires* » a toutefois été clairement développée dans la résolution 794 (1992), dans le sens d'une autorisation expresse de recourir à la force armée afin de permettre l'acheminement de l'aide humanitaire. La solution militaire est, de ce fait, au cœur du mécanisme de la mise en œuvre de l'assistance humanitaire en Somalie (B).

A- La résolution 794 (1992) autorise un droit d'assistance humanitaire

Avec la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, il est légitime de se demander si nous sommes réellement en présence d'une véritable ingérence humanitaire, comme le soutiennent les promoteurs du droit d'ingérence ? Autrement dit, de quelle dimension novatrice s'agit-il dans le cas somalien et quelle est la portée réelle de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 ?

Un journaliste écrit : « *L'intervention en Somalie méconnaît le vieux principe onusien de non-intervention dans les affaires intérieures d'un pays. Ce n'est pas la première fois, mais les précédentes transgressions de ce principe (...) étaient beaucoup plus timorées puisqu'elles n'envisageaient d'intervention de l'ONU qu'en accord avec toutes les parties belligérantes* »²⁷⁶. Dès lors, et s'il s'agit d'une intervention opérée en dépit du désaccord de toutes les parties belligérantes, sommes-nous pour autant devant un cas d'ingérence humanitaire ?

Plusieurs auteurs donnent une réponse négative et situent l'action du Conseil de sécurité dans le seul cadre de l'assistance humanitaire, mais c'est l'argumentation juridique qui diffère d'un auteur à l'autre. En effet, pour Jean Marc Sorel, « *l'aspect désintéressé et purement humanitaire de l'opération fut maintes fois souligné, son envergure et les conditions de sa mise en œuvre sont remarquables mais il ne semble pas pour autant que l'on puisse parler de 'consécration' (du devoir d'ingérence)* »²⁷⁷. L'auteur insiste aussi sur le fait

²⁷⁶ Editorial du journal *Le Monde*, du 3 décembre 1992.

²⁷⁷ SOREL (J-M), « La Somalie et les Nations Unies », op. cit., page 77.

qu'il « *ne s'agit plus de l'expression d'un devoir d'ingérence mais d'un devoir d'assistance dont les aspects pratiques se concrétisent par une possibilité d'accès aux victimes* »²⁷⁸. Pour expliquer ce point de vue, Jean Marc Sorel nous rappelle que la notion d'ingérence suppose une intervention aggravée dans les affaires intérieures d'un Etat, intervention qui n'est ni autorisée, ni sollicitée par l'Etat en question. Néanmoins, dans le cas somalien, l'auteur considère que nous sommes face à une absence de gouvernement, par conséquent, l'intervention « *ne pouvait, de toute façon, recevoir l'assentiment d'une forme politique d'organisation capable de respecter l'ensemble (ou même la majeure partie) de cet Etat* »²⁷⁹.

Pour Mario Bettati, il s'agit plutôt d'une assistance humanitaire²⁸⁰ et non pas d'ingérence, concernant le cas somalien.

Pour sa part, Alain Didier Olinga souligne qu'« *il serait (...) naïf de vouloir donner au 'caractère extraordinaire' de la situation en Somalie une portée excessive quant à l'avancée du droit d'ingérence humanitaire* »²⁸¹. Cette conclusion s'impose même face à l'emploi, par la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, de termes faisant ressortir le caractère exceptionnel du cas somalien²⁸². Pour l'auteur, les membres du Conseil de sécurité, en votant la résolution 794 (1992), voulaient absolument réduire la portée de ce texte pour qu'il ne puisse faire jurisprudence pour l'avenir. D'autant plus que la Charte des Nations Unies ne confie pas au Conseil de sécurité la tâche de codifier le droit international, ainsi le Conseil de sécurité ne peut pas décréter, de façon générale, l'institution d'un droit d'ingérence humanitaire, tâche qui semble naturellement

²⁷⁸ *Idem.*, op. cit., page 77.

²⁷⁹ *Ibid.*, op. cit., page 78.

²⁸⁰ **BETTATI (M.)**, « L'ONU et l'action humanitaire », in *Politique étrangère*, automne 1993/3, n°67, pp. 641 - 658.

²⁸¹ **OLINGA (A-D)**, « A propos de l'ingérence humanitaire de l'ONU en somalie : réflexion sur le fondement et la portée de la résolution 794 (3 décembre 1992) du Conseil de sécurité », op. cit., page 454.

²⁸² « *cas unique* », « *caractère extraordinaire* », « *réaction immédiate et exceptionnelle* », etc.

revenir à l'Assemblée générale ou à une conférence internationale, selon cet auteur²⁸³.

Pour Michel-Cyr Djiena Wembou, « *l'adoption de la résolution 794 ne constitue pas une étape significative dans la codification du droit d'ingérence humanitaire* »²⁸⁴. Il affirme alors que la résolution 794 (1992) ne réussit pas à introduire cette construction intellectuelle du droit d'ingérence humanitaire dans le droit positif, non seulement parce que les résolutions des organes politiques de l'ONU ne sont pas des sources formelles du droit international, mais aussi parce que cette résolution ne contribue ni à clarifier les fondements du devoir d'ingérence humanitaire, ni même à en fixer le contenu. Selon cet auteur, la résolution 794 (1992) complète les résolutions de l'ONU sur l'assistance humanitaire²⁸⁵.

Dans le même sens, le représentant français auprès des Nations Unies avait affirmé, à l'occasion de l'action humanitaire en Somalie, que : « *Cet engagement s'inscrit dans la ligne de principe de l'accès aux victimes et du droit d'urgence humanitaire dont la France a si souvent évoqué la nécessité* »²⁸⁶. Pour sa part, l'ex-président français François Mitterrand avait alors considéré que l'expression droit d'ingérence « *était une traduction dynamique du devoir d'assistance* »²⁸⁷.

Pour nous, il est évidemment important de scruter le texte de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, afin d'y déceler la nature de l'action entreprise. En fait, et à la lecture de cette résolution, nous constatons que le Conseil de sécurité semble être très prudent quant à l'emploi de ses termes. En aucun cas,

²⁸³ **OLINGA (A-D)**, « A propos de l'ingérence humanitaire de l'ONU en somalie : réflexion sur le fondement et la portée de la résolution 794 (3 décembre 1992) du Conseil de sécurité », op. cit., page 454.

²⁸⁴ **DJIENA WEMBOU (M-C)**, « Validité et portée de la résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité », op. cit., page 315.

²⁸⁵ *Idem.*, op. cit., page 352.

²⁸⁶ Cf. journal *Le Monde* du 5 décembre 1992, cité in **SOREL (J-M)**, « La Somalie et les Nations Unies », op. cit., page 77, note 70.

²⁸⁷ Dans un entretien accordé au journal *Le Monde*, du 9 février 1993, cité in **SOREL (J-M)**, « La Somalie et les Nations Unies », op. cit., page 77, note 71.

n'y apparaît le mot « ingérence », ni même le mot « intervention ». Ce que le Conseil de sécurité emploie comme termes, ce sont les termes « *assistance* »²⁸⁸, « *opération* », « *action* », « *réaction* », « *aide d'urgence* »²⁸⁹, « *secours* », (etc.)

Tous ces éléments nous permettent donc de conclure à l'inexistence de la consécration du droit d'ingérence humanitaire, bien que l'assistance humanitaire décidée dans le cas somalien, diffère des autres actions humanitaires antérieures du Conseil de sécurité²⁹⁰, en ce qu'elle fut imposée aux parties belligérantes, même si elles n'y avaient pas consenti.

De surcroît, la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 avait adopté, comme nous l'avons souligné, un langage d'obligation et non de souhait. Le Conseil de sécurité « *exige* », « *condamne énergiquement* », « *décide* », « *autorise* » (etc.). Cette attitude ferme du Conseil de sécurité paraît clairement dans le dispositif de la résolution, où il « *réaffirme que toutes les parties, tous les mouvements et toutes les factions en Somalie, doivent, ainsi qu'il l'a exigé, mettre immédiatement fin aux hostilités, maintenir un cessez-le-feu dans l'ensemble du pays et coopérer avec le représentant spécial du Secrétaire général ainsi qu'avec les forces militaires (...), afin de faciliter le processus de distribution des secours, de réconciliation et de règlement politique en Somalie* »²⁹¹.

²⁸⁸ Dans la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, il s'agissait de « *l'instauration dans les meilleurs délais, des conditions de sécurité pour les opérations d'assistance humanitaire en Somalie* », paragraphe 13 du préambule de la résolution 794 (1992).

²⁸⁹ Dans cette même résolution, il s'agissait de « *faciliter les efforts que déploient l'ONU et ses institutions spécialisées ainsi que les organisations humanitaires afin de fournir une aide d'urgence à la population touchée en Somalie* », paragraphe 2 du dispositif de la résolution 794 (1992).

²⁹⁰ Par exemple, dans la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 relative au cas kurde, considérée par les promoteurs du droit d'ingérence, comme la première consécration d'une possibilité d'intervention humanitaire, le Conseil de sécurité avait exigé que l'on permette un accès immédiat des organisations humanitaires aux victimes. L'opération fut ensuite conduite sur la base d'un accord avec l'Etat irakien. De même, la résolution 770 (1992) du 13 août 1992, sur la protection des convois humanitaires en Bosnie-Herzégovine, a été adoptée avec l'assentiment du gouvernement de la Bosnie-Herzégovine. Néanmoins, dans le cas de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, le Conseil de sécurité, animé par l'urgence et la fragilité de la situation du peuple somalien en ces moments, sembla dépasser l'accord de toutes les parties belligérantes en Somalie sur l'acceptation de l'aide humanitaire.

²⁹¹ Paragraphe 1 du dispositif de la résolution 794 (1992).

De même, le Conseil de sécurité « *exige que toutes les parties, tous les mouvements et toutes les factions en Somalie prennent les mesures nécessaires* »²⁹² pour faciliter les efforts des Nations Unies afin de fournir l'aide humanitaire d'urgence, assurer la sécurité du personnel des Nations Unies, et mettre fin à toutes les violations du droit international humanitaire. Ainsi, l'obligation ne consiste pas uniquement dans l'acceptation de l'aide humanitaire mais également dans le fait de ne pas entraver l'acheminement de celle-ci. Le Conseil de sécurité est donc loin du mode conditionnel et des termes « *insiste* », « *prie* », « *exhorte* », « *demande* » (etc.) employés dans la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 et se veut plus ferme et plus autoritaire dans son attitude²⁹³.

Peut-être les Etats membres du Conseil de sécurité étaient-ils conscients de l'inefficacité d'une modalité de fonctionnement peu autoritaire et moins crédible ? D'ailleurs, il faut bien reconnaître qu'avant l'adoption et la mise en œuvre de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, l'effectivité de l'ONU sur le terrain somalien manquait et les termes employés par les résolutions de son Conseil de sécurité résonnaient dans le vide. Les résultats de l'action de l'ONUSOM I créée par la résolution 751 (1992) du 24 avril 1992 n'étaient pas du tout satisfaisants, selon le témoignage des journalistes et des ONG humanitaires, les gens mourraient de faim et la nécessité d'une action plus efficace était plus qu'urgente. Ainsi, et face à l'échec patent de ses opérations antérieures en Somalie, l'Organisation des Nations Unies décida de dépasser les opérations classiques d'aide humanitaire et qui étaient quelques fois appuyées par des forces onusiennes de maintien de la paix chargées de faciliter cette aide ou de l'accompagner.

²⁹² Paragraphes 2, 3 et 4 du dispositif de la résolution 794 (1992).

²⁹³ Toutefois, on ne peut voir dans les injonctions adressées à la Somalie une atteinte à la souveraineté de celle-ci. Non seulement parce que le Conseil de sécurité avait affirmé avoir agi en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (surtout dans le paragraphe 10 du dispositif de la résolution 794), mais aussi parce que la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 ne préconisa pas une ingérence dans la libre détermination du peuple somalien, en prenant le soin d'affirmer dans le dernier paragraphe de son préambule que « *le peuple somali a la responsabilité ultime de la réconciliation nationale et de la reconstitution de son propre pays* ».

Dans son rapport du 11 mars 1992, le Secrétaire général des Nations Unies nota que : « *la situation tragique en Somalie est extraordinairement complexe et jusqu'ici, ne s'est pas prêtée à des solutions classiques. Il faut étudier des moyens nouveaux et des méthodes novatrices, à la mesure de la situation humanitaire et politique afin de faciliter un règlement pacifique* »²⁹⁴. Plus tard, dans son rapport du 22 juillet 1992, le Secrétaire général des Nations Unies déclara qu' : « *il faut que l'organisation soit présente dans toutes les régions du pays et qu'elle adopte une approche novatrice et globale recouvrant tous les aspects de la situation en Somalie : le programme humanitaire de secours et de relèvement, la cessation des hostilités et la sécurité, le processus de paix et de réconciliation nationale, qui doivent s'inscrire dans un cadre global unique* »²⁹⁵.

Par conséquent, et lorsque le 1^{ier} décembre 1992, une large majorité des membres s'est engagée au Conseil de sécurité en faveur de l'intervention armée sous commandement américain, le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros-Boutros Ghali, parla encore une fois de « *situation nouvelle* », « *atypique* », « *non prévue par la Charte* », puisque, pour la première fois dans l'histoire de l'action humanitaire, le chapitre VII a été utilisé pour intervenir militairement dans un Etat souverain et sans son consentement.

B- La résolution 794 autorise le recours à la force armée

Suite au rôle personnel très important joué par Boutros-Boutros Ghali afin de sensibiliser les membres du Conseil de sécurité face à la tragédie somalienne, et en vue d'amener celui-ci à prendre des décisions urgentes sur la base des recommandations contenues dans les différents rapports du Secrétaire général envoyés à l'ONU²⁹⁶, les membres du Conseil de sécurité avaient favorablement accueilli l'idée du Secrétaire général de revoir les fondements et les principes de

²⁹⁴ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, du 11 mars 1992, S/23 693, op. cit.

²⁹⁵ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, du 22 juillet 1992, S/24 343, op. cit.

²⁹⁶ Rapports de Secrétaire général sus indiqués, loc. cit.

l'action des Nations Unies en Somalie. Ils lui demandèrent au cours des consultations officieuses, tenues le 25 novembre 1992, de leur présenter des recommandations précises sur la façon dont les Nations Unies pourraient redresser la situation en Somalie, de manière à ce que puissent être créées les conditions permettant d'assurer, sans interruption, l'acheminement de secours aux Somaliens qui mourraient de faim.

Ainsi, dans sa lettre du 29 novembre 1992, le Secrétaire général des Nations Unies présenta au Conseil de sécurité cinq options pour permettre la réalisation urgente des opérations humanitaires en Somalie²⁹⁷. Par conséquent, les membres du Conseil de sécurité, à l'initiative des Etats-Unis, avaient décidé d'entreprendre une opération militaire internationale, sous commandement des Etats-Unis, afin d'acheminer les secours au peuple somalien. Quelle était donc la nature de l'action autorisée par la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 sur le terrain ? Avec quelle ampleur et pendant quelle durée (a) ? Avec quels moyens, quelles garanties et sous quel contrôle (b) ?

a) Les conditions de sécurité pour l'acheminement de l'aide humanitaire

L'objectif majeur de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 était d'assurer l'acheminement efficace et en toute sécurité de l'aide humanitaire en Somalie. Ayant constaté que les mesures non militaires n'avaient pas permis de donner effet aux décisions du Conseil de sécurité dans l'affaire somalienne, ce dernier décida, d' « *autoriser le Secrétaire général et les Etats membres qui coopèrent à la mise en œuvre de l'offre visée au paragraphe 8 ci-dessus, à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en*

²⁹⁷ Il s'agit du retrait des éléments militaires de l'ONUSOM, une démonstration de force dans la ville de Mogadiscio, une opération coercitive à l'échelle de tout le pays qui serait entreprise par un groupe d'Etats membres autorisés à cet effet par le Conseil de sécurité et enfin, comme cinquième option, une opération coercitive couvrant le pays entier et qui serait placée sous le commandement et le contrôle des Nations Unies.

Somalie »²⁹⁸. Ce paragraphe, considéré comme étant le pivot de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, confirma que le secours humanitaire était le but ultime de la mise en place de l'opération.

Une fois encore, nous sommes face à l'expression « *tous les moyens nécessaires* », expression qui nous avait paru ambiguë dans la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 étudiée précédemment, en ce qu'elle ne s'exprima pas clairement à propos de la possibilité ou non de l'emploi de la force armée pour des fins humanitaires. Néanmoins, et à l'occasion de l'adoption de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, les choses sont devenues plus claires et plus explicites quant à cette question. En effet, et afin de conclure à la possibilité d'un recours à la force armée dans le but d'atteindre les objectifs de la résolution 794 (1992), la lecture du paragraphe 10 du dispositif de cette résolution doit être faite corrélativement avec ses paragraphes 11, 12, 13 et 15. De ce fait, on peut constater que le Conseil de sécurité demanda « *à tous les Etats membres qui sont en mesure de le faire, de fournir des forces militaires* »²⁹⁹ pour permettre d'acheminer l'aide humanitaire. Ensuite, le Conseil de sécurité institua « *un commandement unifié pour la direction et le contrôle des diverses forces qui seront déployées* »³⁰⁰. Par ailleurs, le Conseil de sécurité demanda au Secrétaire général et aux Etats intéressés « *d'établir les mécanismes appropriés pour assurer la coordination entre l'Organisation des Nations Unies et les forces militaires* »³⁰¹ envoyées en Somalie. De même, le Conseil invita « *le Secrétaire général à détacher un petit groupe de liaison de l'ONU auprès du quartier général du commandement unifié sur le terrain* »³⁰², et exigea que le Secrétaire général et les Etats concernés lui présentent régulièrement des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la résolution, de

²⁹⁸ Paragraphe 10 du dispositif de la résolution 794 (1992).

²⁹⁹ Paragraphe 11 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³⁰⁰ Paragraphe 12 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³⁰¹ Paragraphe 13 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³⁰² Paragraphe 15 du dispositif de la résolution 794 (1992).

manière à ce qu'il soit en mesure de la contrôler et d'y mettre fin au moment venu³⁰³.

Comme on le voit, le Conseil de sécurité n'hésita pas à préparer le terrain somalien, pays souverain et membre de l'ONU, à une action armée dont l'objectif consista à instaurer aussi rapidement que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie. Cette force militaire multinationale³⁰⁴ n'a pas, en principe, d'autres objectifs que l'accompagnement de l'aide humanitaire. Il n'est donc pas question pour cette force, ni d'empêcher la guerre dans ce pays, ni de s'interposer entre les factions rivales. Il s'agit tout juste de faire en sorte que les hostilités ne gênent pas de façon excessive, comme c'était le cas avec le pillage et le banditisme des factions rivales, la conduite de l'action humanitaire internationale et il paraît que seule la possibilité de recourir à la force armée peut contribuer à atteindre un but pareil. Toutefois, cet atout, qui est la possibilité de recourir à la force armée, n'a pas été bien exploité pour servir les objectifs de l'aide humanitaire³⁰⁵.

Au demeurant, nous nous demandons si la responsabilité de dictateurs qui s'opposent à l'assistance humanitaire à une partie de leur peuple, peut être engagée ? A la lecture de la résolution 794 (1992) dans laquelle le Conseil de sécurité « *condamne énergiquement toutes les violations du droit international humanitaire commises en Somalie, y compris en particulier les actes qui font*

³⁰³ Paragraphes 18, 19 et 21 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³⁰⁴ Dont la constitution a été prévue par le paragraphe 11 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³⁰⁵ Selon Alain Didier Olinga, l'objectif de cette action est, à première vue, limité. Ce n'est pas la pacification complète du pays qui est immédiatement poursuivie, affirme-t-il. On voudrait simplement ouvrir par la force des couloirs humanitaires pour acheminer l'aide jusqu'aux populations qui meurent de faim. L'auteur critique alors cette force multinationale déployée en Somalie et minimise son utilité, en se demandant à quoi sert de vouloir guérir un mal en s'en prenant à ses conséquences et non à ses causes. Cf. **OLINGA (A-D)**, « A propos de l'ingérence humanitaire de l'ONU en Somalie : réflexion sur le fondement et la portée de la résolution 794 (3 décembre 1992) du Conseil de sécurité », op. cit., page 453.

Cela nous rappelle le constat très significatif de Jean Christophe Rufin qui pense qu'avec les corridors humanitaires, il ne s'agit pas d'empêcher les combats, moins encore de prendre parti contre un agresseur. Mais il s'agit de nourrir ceux que l'on massacre. Le message que l'on adresse aux meurtriers est empreint, selon lui, d'une étonnante bonhomie : « *tuez-les, si vous voulez, mais veillez à ce qu'ils ne manquent de rien* », Cf. **RUFIN (J-C)**, « Humanitaire et politique après la chute du Mur », in **RUFIN (J-C)**, *Le piège: quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, Lattès, 2^{ème} édition, 1992, page 148.

délibérément obstacle à l'acheminement des vivres et des fournitures médicales essentiels pour la survie de la population civile, et affirme que ceux qui commettent ou ordonnent de commettre de tels actes en seront tenus individuellement responsables »³⁰⁶, on peut parler d'une avancée sérieuse, dans le cadre d'une opération d'assistance humanitaire, au niveau de la protection du droit international humanitaire et des droits de la personne humaine, en ce que leur violation engage désormais la responsabilité pénale des personnes intéressées.

Par conséquent, et sur le point de fournir une base juridique pour engager la responsabilité de ceux qui empêchent la distribution de l'aide humanitaire en Somalie, tout comme pour la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 autorisant la création d'un tribunal pénal *ad hoc* pour les responsables des violations du droit humanitaire en ex-Yougoslavie, la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 mérite d'être qualifiée de courageuse.

Par contre, sur la question de la pacification relative du pays, peu de choses ont été faites par la résolution 794 (1992) du 13 août 1992 qui n'aborde pas expressément le problème du désarmement des milices³⁰⁷. En outre, les autorités américaines avaient estimé que leurs forces avaient tout simplement le rôle de protection des opérations humanitaires³⁰⁸. Malgré cela, l'examen de la mise en œuvre de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, en Somalie, montre qu'il en était autrement en pratique. En effet, dans les premiers jours suivant le débarquement en Somalie, un conflit avait opposé le département d'Etat des Etats-Unis au Secrétaire général des Nations Unies. Ce dernier estimait nécessaire de désarmer les factions pour « *assurer aussitôt que possible les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires en*

³⁰⁶ Paragraphe 5 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³⁰⁷ Seul le désarmement qui aboutit à faciliter immédiatement l'action humanitaire est implicitement contenu au sein de la résolution 794 (1992), Cf. notamment les paragraphes 1 et 5 de son dispositif.

³⁰⁸ Dans ce cadre, le représentant spécial des Etats-Unis en Somalie, Robert Oakley, affirma que : « *dans la résolution du Conseil de sécurité, il n'y a pas un mot sur le désarmement des protagonistes* », in **OAKLEY (R.)**, « Nos divergences avec l'ONU », entretien accordé à *Jeune Afrique*, n° 1671, page 28.

Somalie »³⁰⁹ et ce, selon les termes de la résolutions 794 (1992) du 3 décembre 1992. Les Américains avaient, par contre, refusé dans un premier temps de procéder à ce désarmement, dans un souci de prudence et de sécurité des troupes déployées sur le terrain³¹⁰. Mais finalement, les autorités militaires américaines avaient effectivement récupéré et détruit les armes après leur action du 9 décembre 1992, dans le cadre de l'opération *Restore Hope*³¹¹.

Ceci dit, il convient de noter que cette dernière mission était, en principe, temporaire. En effet, quinze jours après l'adoption de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, le Secrétaire général des Nations Unies devait présenter au Conseil de sécurité « *un plan permettant d'assurer que l'ONUSOM sera en mesure de s'acquitter de son mandat dès le retrait du commandement unifié* »³¹².

Mais à qui était confiée la responsabilité de ce commandement unifié ? Bien que les termes de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 soient ambigus à ce sujet, l'opération décidée sur la base de cette résolution ne semblait pas être déléguée à un Etat déterminé ou à un organisme déterminé.

³⁰⁹ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, du 19 décembre 1992, S/24 992, paragraphes 22 à 26.

³¹⁰ Selon Mario Bettati, la mort de civils innocents et de 23 pakistanais de l'ONUSOM provoquée par les partisans du Général Aïdid, ainsi que la riposte sanglante qui s'en était suivie, avaient pour principale cause l'interprétation restrictive qu'avaient donnée les Etats-Unis et le Canada, en ce qui concerne le désarmement des factions. L'auteur affirme que : « *si celui-ci avait été accompli avec diligence dès le départ dans le secteur de Mogadiscio, comme il a été accompli par les français à Baïdhoba, la situation aurait sans doute été différente et l'enlèvement de l'automne 93 aurait pu être évité* », in **BETTATI (M.)**, « Intervention, ingérence ou assistance ? », op. cit., page 347.

³¹¹ Au départ, l'ex-président des Etats-Unis, George Bush (père) avait déclaré, dans un souci de maintenir les objectifs limités de l'opération *Restore Hope*, que : « *Notre mission a un but limité : ouvrir les routes pour l'approvisionnement, faire parvenir la nourriture là où elle est nécessaire, préparer la voie à une force de paix de l'ONU pour maintenir cette situation. (...) Nous ne resterons pas un jour de plus qu'il est nécessaire* », avait-il conclu (New York, *Times*, du 5 décembre 1992). Pour sa part, le commandant de l'opération *Rendre l'espoir*, Général R. Johnson, avait précisé que : « *sa mission n'était pas de désarmer mais seulement de confisquer les armes qui les menacent par la persuasion ou par la force* » (in journal *Le Monde*, du 11 décembre 1992).

Néanmoins, le 30 décembre 1992, les troupes américaines avaient lancé une vaste opération de police pour tenter de désarmer Mogadiscio. Une autre opération baptisée *Casse-noix* (*Nut Craker*) eut lieu le 11 janvier 1993, pour supprimer le marché des armes dans cette ville. Mais ces actions n'eurent pas le succès escompté car elles étaient insuffisantes pour rétablir et améliorer la sécurité dans le pays (Cf. **SOREL (J-M)**, « La Somalie et les Nations Unies », op. cit., page 79, note 80).

³¹² Paragraphe 19 du dispositif de la résolution 794 (1992).

L'action militaro-humanitaire devait être collective et sous le contrôle de l'ONU³¹³. Mais l'action sur le terrain, au 9 décembre 1992 et dans le cadre de la force unifiée en Somalie (baptisée *Rendre l'espoir*), a été essentiellement américaine³¹⁴.

Le passage de la première phase³¹⁵, consistant dans la protection de l'acheminement des vivres sous commandement des Américains, à la deuxième phase³¹⁶, où il était prévu que l'unité des casques bleus ONUSOM II devait prendre le relais, était flou et ambigu.

S'agissait-il d'une prédominance américaine, seuls maîtres à bord, décidant seuls de la durée de séjour de leurs troupes sans considérer les besoins réels et profonds de la population somalienne, ou s'agissait-il d'une affaire négociée entre le Conseil de sécurité des Nations Unies et les Etats-Unis ?

³¹³ Tel qu'il ressort des paragraphes 12 et 13 du dispositif de la résolution 794 (1992). En effet le Conseil de sécurité autorisa « *le Secrétaire général et les Etats membres concernés à prendre les dispositions nécessaires de commandement et de contrôle unifié des diverses forces* » qui seraient déployées, selon le paragraphe 12 du dispositif de la résolution 794 (1992), et pria le Secrétaire général et les Etats intéressés « *d'établir les mécanismes appropriés pour assurer la coordination entre l'Organisation des Nations Unies et les forces militaires* » envoyées en Somalie, selon le paragraphe 13 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³¹⁴ Au 7 janvier 1993, alors que le déploiement a été terminé, il y avait au total 21 000 soldats des Etats-Unis et près de 10 000 soldats provenant de 13 Etats différents : France : 2783, Italie : 2150, Canada : 1262, Belgique : 572, Arabie saoudite : 643, Turquie : 309, Botswana : 303, Egypte : 270, Maroc : 1356, Royaume-Uni : 90, Allemagne : 60, Nouvelle Zélande : 42, Koweït : 43. Des détachements ont été envoyés par l'Australie, le Nigeria, le Zimbabwe, l'Inde, la Tunisie, la Suède, le Pakistan. Cf. Lettre du 19 janvier 1993 du représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'ONU adressée au président du Conseil de sécurité, sur la situation en Somalie, S/25 126, page 2.

³¹⁵ Cette phase, purement militaire, avait pour finalité le nettoyage du terrain pour la mise hors d'état de nuire des bandes qui désorganisent l'aide humanitaire, Cf. *Politique étrangère de la France*, novembre-décembre, 1992, page 156.

Dans le rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation des Nations Unies de la 47^{ème} et la 48^{ème} session de l'Assemblée générale, le Secrétaire général résuma ainsi les efforts déployés lors de cette première phase : « *Dans la première phase, la force d'intervention unifiée, dirigée par les Etats-Unis d'Amérique, a commencé à arriver le 9 décembre 1992, en vue de créer des conditions de sécurité pour que l'assistance humanitaire puisse être acheminée sans obstacles. J'ai engagé le commandement unifié à prendre des mesures pour désarmer les factions parties au combat. Au long de cinq mois difficiles, la force d'intervention unifiée a obtenu des résultats, ouvrant l'accès à des zones de plus en plus reculées, en assurant la protection pour l'acheminement de l'assistance humanitaire. Le désarmement reste un gros problème mais les organisations gouvernementales ont pu étendre leurs activités de secours à diverses parties du pays. Cela a eu pour effet de réduire de façon spectaculaire le cas de malnutrition et le nombre de décès dus à la famine* ».

³¹⁶ C'est la phase proprement onusienne de maintien de la paix, de poursuite de l'action humanitaire et de recherche d'un règlement politique aux conflits entre factions, à travers le passage à ONUSOM II, Cf. *Politique étrangère de la France*, op. cit., page 156.

Sur le plan des faits, ce n'est qu'après quatre mois de l'adoption de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 que le Conseil de sécurité avait adopté une autre résolution en date du 26 mars 1993, la résolution 814 (1993), préconisant le passage à la seconde phase de l'opération humanitaire en Somalie (ONUSOM II). Celle-ci devait être sous le contrôle de l'ONU et elle avait la responsabilité de prendre le relais des Etats-Unis dans l'action en Somalie.

Adoptée à l'unanimité, la résolution 814 (1993) du 26 mars 1993 avait créée l'ONUSOM II dont le mandat et les objectifs avaient été élargis, par rapport à l'ONUSOM I. Cette résolution accorda, à la force de maintien de la paix de l'ONU, la possibilité de recourir éventuellement à la force armée pour désarmer les factions et favoriser la réconciliation nationale. La résolution 814 (1993) du 26 mars 1993 paraît, dès lors, plus complète et plus audacieuse par rapport aux résolutions antérieures relatives à la crise somalienne, en ce qu'elle traita de tous les aspects d'une solution globale³¹⁷. L'ONU avait-elle compris enfin que la solution en Somalie était, avant tout, plus politique qu'humanitaire ?

Une dernière ambiguïté provient des formules imprécises utilisées par le Conseil de sécurité dans la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, concernant les limites de l'établissement des conditions de sécurité nécessaires

³¹⁷ Le Secrétaire général des Nations Unies avait résumé les points les plus importants auxquels la résolution 814 (1993) du 26 mars 1993 avait fait référence, en ces termes : « *Le 26 mars, dans sa résolution 814 (1993), le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, a défini des modalités de transfert des opérations de la Force d'intervention unifiée à une nouvelle opération de Nations Unies (ONUSOM II), dotée d'un mandat modifié. Au lieu d'en revenir aux opérations de maintien de la paix, prévues dans sa résolution 794 (1992), le Conseil a décidé de mettre en place une opération sans précédent, l'ONU elle-même prenant, le cas échéant, des mesures coercitives sous l'autorité du Conseil de sécurité. Dans cette deuxième phase, ONUSOM II est appelée à continuer à rétablir la paix, la stabilité et l'ordre et à aider à reconstituer une force de police somalie, à assurer la sécurité afin de faciliter le rapatriement des réfugiés et la réinstallation des personnes déplacées, à aider à élaborer un programme de déminage sur tout le territoire de la Somalie, à surveiller le respect de l'embargo sur les armements, à faciliter le désarmement, et à apporter son concours aux opérations de secours et au relèvement économique de la Somalie (...). L'une des tâches principales qui attendent ONUSOM II et le peuple somali, poursuivit-il, est l'application des accords signés à Addis-Abeba, en janvier et mars 1993, qui contiennent des dispositions précises concernant un cessez-le-feu, le désarmement, la réconciliation nationale (...). Le retrait de l'ONUSOM s'est fait sans contretemps* », in *Chroniques de l'ONU*, juin 1995.

aux opérations de secours, formules qui peuvent prêter à diverses interprétations.

Jusqu'où peuvent aller ces conditions de sécurité ? Ne peuvent-elles pas conduire jusqu'à l'exercice d'une véritable tutelle sur le pays ? Quelles étaient alors les garanties prévues pour contrôler l'action humanitaire en Somalie, afin d'empêcher les Etats d'abuser du pouvoir qui leur est conféré par le Conseil de sécurité ?

b) Le contrôle de l'action humanitaire

En dépit de la délégation de certains de ses droits aux Etats, le Conseil de sécurité entendait maintenir un contrôle de l'action engagée en Somalie sur la base de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992. En effet, le Conseil de sécurité autorisa le Secrétaire général et les Etats membres concernés de « *prendre les dispositions nécessaires aux fins du commandement et de la conduite unifiée des diverses forces (...)* »³¹⁸, les pria d'établir « *des mécanismes appropriés pour assurer la coordination entre l'ONU et les forces militaires desdits Etats* »³¹⁹, décida de nommer « *une commission ad hoc composée de membres du Conseil de sécurité qui lui fera rapport sur l'application de la présente résolution* »³²⁰, invita le Secrétaire général à « *détacher un petit groupe de liaison de l'ONUSOM auprès du quartier général du commandement unifié sur le terrain* »³²¹, et l'invita aussi « *de lui présenter régulièrement des rapports, dont le premier sera établi au plus tard 15 jours après l'adoption de la présente résolution, sur l'application de celle-ci et la réalisation de l'objectif constituant à instaurer des conditions de sécurité de manière à permettre au Conseil de*

³¹⁸ Paragraphe 12 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³¹⁹ Paragraphe 13 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³²⁰ Paragraphe 14 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³²¹ Paragraphe 15 du dispositif de la résolution 794 (1992).

prendre la décision nécessaire pour assurer promptement le passage à des opérations suivies de maintien de la paix »³²².

Ces extraits soulignent bien la mesure du souci du Conseil de sécurité à contrôler l'action déployée en Somalie et la nécessité de coordination entre les Nations Unies et les Etats intervenants sur le terrain somalien. En effet, les Etats participants avaient soumis plusieurs rapports au Conseil de sécurité pour tenir celui-ci informé du déroulement de l'opération³²³. Les organismes de coordination avaient été créés et avaient fonctionné. Le Conseil de sécurité avait assuré le rôle de trait d'union entre l'ONU et les Etats membres, en encadrant constamment les opérations³²⁴, et l'ONUSOM II avait remplacé, comme nous l'avons signalé, la force d'intervention unifiée. D'ailleurs, si la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 avait été votée à l'unanimité, c'est essentiellement en raison de l'introduction de garanties limitant tout abus quant à la nature de l'action décidée³²⁵.

Sur le plan des faits, et malgré toutes ces mesures visant à ce que la mission sur terrain ne soit pas détournée de son objectif principalement humanitaire, et en dépit de certains points positifs de l'action sur le plan

³²² Paragraphe 18 du dispositif de la résolution 794 (1992).

³²³ Cf. les rapports soumis au Conseil de sécurité par les Etats-Unis le 17 décembre 1992 (S/24 976) et le 16 janvier 1993 (S/25 126), par la Belgique le 30 décembre 1992 (S/25 032), par le Canada le 11 janvier 1993 (S/25 072), par les Emirats Arabes Unies le 26 janvier 1993 (S/25 163) et par le Koweït le 19 février 1993 (S/25 312).

³²⁴ Cf. les rapports présentés au Conseil de sécurité par le Secrétaire général des Nations Unies, conformément aux paragraphes 18 et 19 de la résolution 794 (1992), le 19 décembre 1992 (S/24 992), le 26 janvier 1993 (S/25 168) et le 3 mars 1993 (S/25 354).

³²⁵ Ainsi, par exemple, la Chine expliqua son vote favorable par le fait que : « *le projet de la résolution (...) incorpore quelques opinions raisonnables de nombreuses délégations, y compris la délégation chinoise, concernant des questions telles que le renforcement du contrôle des Nations Unies sur l'opération que mèneront les pays concernés (...) il demeure nécessaire que le Secrétaire général et le Conseil de sécurité soient maîtres des décisions concernant le contrôle et la durée de cette opération* », CS/145, 3 décembre 1992, 14 et 15.

De même, les votes favorables du Zimbabwe et de l'Inde étaient fondés sur la circonstance qu'un contrôle des Nations Unies avait été établi à l'occasion de cette résolution 794 (1992), CS/5516, 15.

Ce contrôle a été, par ailleurs, accepté sans restriction par les douze autres Etats membres, Cf. notamment la déclaration du représentant autrichien au Conseil de sécurité lors de l'adoption de la résolution 794 (1992), SC/5513, 3 décembre 1992, 19.

humanitaire³²⁶, plusieurs critiques avaient été adressées à l'action de l'ONU en Somalie et plusieurs auteurs n'ont pas manqué de faire le lien entre l'échec de l'intervention en Somalie, l'inefficacité de l'ONU et la suprématie américaine dans le déroulement de toute action humanitaire initiée par l'ONU.

Par exemple, Willy Lubin avait étudié la question de la responsabilité de l'ONU pour les préjudices causés au peuple somalien et avait écrit à cet égard : *« cette opération, si elle a été un succès sur le plan humanitaire, s'est transformée, sur le terrain, en un véritable cauchemar, des dizaines de casques bleus et des centaines de civils somaliens ont été tués, sans compter les blessés et les dégâts matériels. Les Somaliens ne meurent pas de faim mais des balles des casques bleus qui étaient là, pourtant, pour rendre l'espoir et non pour l'anéantir »*³²⁷.

François Chauvancy avait, lui aussi, affirmé que : *« la tentative de l'ONU pour imposer la paix s'est révélée un échec. Les forces importantes de l'organisation n'ont pu venir à bout d'un chef de guerre, commandant quelques centaines d'hommes. L'opinion publique américaine a affaibli les Etats-Unis par sa sensibilité extrême aux pertes humaines. Le retrait américain a eu une conséquence importante sur la crédibilité de l'ONU elle-même en lui retirant une partie de ses moyens et en imposant de fait un changement radical de sa politique »*³²⁸.

Pour sa part, Roland Marchal n'a pas hésité à critiquer vivement l'action des Etats-Unis et de l'ONU en Somalie. Il a noté, par exemple, à propos de l'ONUSOM I, que : *« D'une manière générale, observateurs étrangers et somaliens s'interrogent sur l'amnésie qui paraît frapper les diverses agences et*

³²⁶ Parmi ces points positifs : l'arrivée de l'aide humanitaire aux destinataires, la diminution des morts dus à la famine et aux maladies, la réouverture des hôpitaux et des écoles, l'engagement du rapatriement des personnes déplacées, la création de 64 000 emplois, la formation d'une nouvelle police avec 7700 policiers somalis (etc.), Cf. CHAUVANCY (F.), « Action internationale, Somalie : le retour à la réalité », in *Défense Nationale*, 1995, page 146.

³²⁷ LUBIN (W.), « Pour une responsabilité internationale de l'ONU en cas de violations des droits de l'homme au cours des opérations de maintien de la paix : le cas de la Somalie », in *Revue Commission internationale des juristes*, n°52, 1994, page 53.

³²⁸ CHAUVANCY (F.), « Action internationale, Somalie : le retour à la réalité », op. cit., page 146.

*leurs représentants de l'ONUSOM (...). Sans vouloir multiplier les critiques faciles (bien que justifiées), il faut rappeler l'absence de compétence, de formation et de compréhension de la plupart des cadres de l'ONUSOM qui, généralement, ne quittent leur bureau que pour regagner leur résidence »*³²⁹. A propos de l'ONUSOM II, l'auteur a souligné les divers dysfonctionnements et les multiples dérapages de l'intervention en Somalie qui étaient dus, selon lui, premièrement à l'absence d'une stratégie claire et d'une philosophie unique dans le règlement de la crise somalienne ; deuxièmement, à l'impossibilité de résoudre le problème de désarmement, pour conclure enfin que plusieurs failles indiquent que la crédibilité de l'action en Somalie était sérieusement mise en doute³³⁰.

Il en va de même pour Jean-Marc Sorel qui a souligné les limites de toute action déployée par l'ONU, en estimant que : « *Toute action comporte (...) un élément de précarité dans le temps et dans la stabilité que les Nations Unies ne peuvent surmonter de leur force actuelle »*³³¹. Pour remédier à ce problème de l'inefficacité du Conseil de sécurité et de l'impuissance de l'ONU, Michel-Cyr Djiena Wembou propose ceci : « *Seul un retour aux mécanismes originels de la Charte permettra de restaurer la crédibilité du Conseil de sécurité et empêchera, par là même, que la décision de recourir à la force dans les relations internationales contemporaines ne devienne une arme juridique redoutable aux mains de grandes puissances qui dominent le Conseil de sécurité et en particulier, les Etats-Unis d'Amérique »*³³².

Pour Monique Chemillier Gendreau, et afin d'éviter que les grandes puissances ne viennent se substituer à l'ONU dans les questions de maintien et de rétablissement de la paix, ainsi que dans le domaine d'assistance humanitaire

³²⁹ **MARCHAL (R.)**, « Somalie : Autopsie d'une intervention », in *Politique internationale*, n°61, automne 93, pp. 191 - 208.

³³⁰ *Idem.*, op. cit.

³³¹ **SOREL (J-M)**, « La Somalie et les Nations Unies », op. cit., page 87.

³³² **DJIENA WEMBOU (M-C)**, « Validité et portée de la résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité », op. cit., page 350.

d'urgence, les actions humanitaires doivent désormais répondre à deux conditions : « être gérées collectivement d'un bout à l'autre, être accompagnée, dans le temps par les actions de fond qu'impose un vrai respect de toutes les règles de droit »³³³.

En outre, il convient de rappeler que, sur le plan des faits, le bilan définitif de l'action humanitaire menée en Somalie était plus qu'un désastre. L'ONUSOM II avait fini par se retirer, le 3 mars 1995, laissant au peuple somali affaibli par la maladie, la famine et la guerre civile, juste beaucoup de promesses³³⁴ et une lueur d'espoir, incapable d'effacer l'histoire de souffrance et de misère vécue par le peuple depuis 1991. Le 6 avril 1995, le Conseil de sécurité déclara que l'ONU continuera d'aider les Somaliens à parvenir à un règlement politique et d'offrir des services humanitaires³³⁵.

Quelle légitimité les troupes occidentales avaient-elles alors pour intervenir de la sorte en Somalie ?

Démontrant les limites d'une militarisation de l'humanitaire, l'opération *Restore Hope* du 9 décembre 1992 n'avait réservé qu'une place minime, pour ne pas dire nulle, à une solution politique radicale susceptible de ramener la paix au pays déchiqueté par les conflits politiques. En réalité, l'échec de l'intervention humanitaire en Somalie, notamment l'opération *Restore Hope*, était avant tout un échec collectif des Etats membres du Conseil de sécurité, du fait de la forme

³³³ CHEMILLIER GENDREAU (M.), « Ingérence, charité et droit international », in *Le Monde diplomatique*, janvier 1993, page 5.

³³⁴ Le dernier jour du retrait de l'ONUSOM II de la Somalie, le Secrétaire général des Nations Unies déclara que : « *Les Nations Unies n'abandonneront pas la Somalie (...). La possibilité de fournir l'assistance internationale dans les domaines politique comme humanitaire, dépendra de la coopération qui sera apportée aux Nations Unies et aux agences humanitaires par les dirigeants somalis, ainsi que des ressources qui seront mises à leur disposition, et au niveau de sécurité dans le pays* ». Le Secrétaire général conclut enfin : « *J'espère que le peuple somali trouvera le courage et la sagesse qui lui permettront de parvenir à la réconciliation politique et d'instaurer la paix dans son pays* », Cf. « Le retrait de l'ONUSOM s'est fait sans contretemps », in *Chroniques de l'ONU*, juin, 1995.

³³⁵ Dans sa déclaration en date du 6 avril 1993, le Conseil de sécurité des Nations Unies avait affirmé qu'il souscrivait à l'opinion du Secrétaire général selon laquelle, la Somalie ne devrait pas être abandonnée par l'ONU. Le Conseil de sécurité avait déclaré que l'ONU continuerait à aider le peuple somali à parvenir à un règlement politique, à condition que les Somaliens eux-mêmes se montrent disposés à régler pacifiquement le conflit et à coopérer avec la communauté internationale, <http://www.un.org/>

de l'action choisie par les Etats-Unis, qui menèrent seuls les règles de l'action humanitaire sur le terrain somalien. En intervenant en Somalie, ces derniers avaient voulu redorer leur blason et entretenir leur rang de puissance occidentale capable de résoudre un conflit où qu'il soit et de ramener la paix en misant, non sur une réelle politique étrangère mûre et réfléchie, mais sur un humanitaire théâtral et médiatiquement exploité. L'aide humanitaire sert, de plus en plus, de morphine à tranquilliser les misérables du monde, ceux que le hasard a fait naître du mauvais côté, et les Somaliens étaient précisément du mauvais côté de la planète terre.

De même, l'ONUSOM II lancée en mars 1993, sur la base de la résolution 814 (1993) du 26 mars 1993, était initialement destinée à redresser la situation politique et reconstruire le pays. Toutefois, il convient de noter que cette nouvelle initiative avait marqué un tournant dangereux et dramatique dans l'affaire somalienne. Pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, on avait tué pour distribuer de l'aide humanitaire. Mais à vouloir à tout prix rétablir l'ordre et la sécurité dans ce pays, même au moyen de la force armée, on avait obtenu justement le résultat inverse de celui escompté. L'aide humanitaire avait, peu à peu, été détournée de ses buts initiaux pour devenir, au bout du chemin, une aide coupable, prolongatrice de la guerre et des conflits. Avec ces interventions militaires qualifiées d'humanitaires, les pays occidentaux avaient, au-delà de leurs apparentes bonnes intentions, ouvert la porte à toutes sortes de dérives³³⁶.

³³⁶ La situation politique, économique et sociale en Somalie ne s'est guère améliorée, même après plus de quinze ans (depuis la crise de 1992) et en dépit des efforts louables de la communauté internationale envers ce pays. Bien au contraire, la Somalie fait aujourd'hui partie du triste record des pays les plus pauvres de la planète. Les maladies, la famine, la guerre civile, la misère et la malnutrition continuent jusqu'à aujourd'hui de ronger ce pays sous-développé et qui n'avait guère retenu l'attention du monde de nouveau, sauf suite aux conséquences tragiques de l'après 11 septembre 2001. Mais si les médias s'intéressent ces dernières années à la Somalie, c'est seulement parce que les Etats-Unis y voient un nid potentiel du terrorisme international, susceptible d'être éradiqué, dans ce pays à majorité musulmane. En effet, la Somalie a été identifiée comme l'une des bases des mouvements terroristes d'al Qaïda, ce qui explique les interventions militaires de l'Éthiopie en Somalie depuis 1997. Dix ans après, l'Éthiopie, appuyée par les Etats-Unis, avait réussi à vaincre les fondamentalistes musulmans de l'Union des Tribunaux islamiques qui avaient pris le contrôle de

La situation de la Somalie s'est encore détériorée³³⁷ face à l'amateurisme, à l'irresponsabilité et aux dysfonctionnements intolérables de l'action onusienne. Les intérêts politico-médiatiques avaient été les plus forts et avaient fortement contribué à l'échec de l'action humanitaire déployée en Somalie. Le Conseil de sécurité, accusé de s'intéresser à la guerre des riches mais pas celle des pauvres, montra encore une fois que l'action qu'il avait entreprise n'était que le produit de la volonté de ses membres permanents ; leurs intérêts stratégiques, politiques ou économiques prévalent toujours même si, sous couvert humanitaire, les peuples sont soumis à toutes violations de leurs droits les plus fondamentaux.

Au terme de l'étude de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 relative à l'affaire somalienne, et comparée à la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 relative à l'affaire bosniaque, nous pensons que la première résolution avait innové par rapport à la deuxième quant aux termes exprimant une autorisation plus explicite au recours à la force armée, afin d'acheminer l'aide humanitaire au profit de la population somalienne. Néanmoins, elle n'a pas été

Mogadiscio depuis juin 2006, Cf. **FAURE (J.) et PROST (Y.)**, *Relations internationales : Histoire, questions régionales, grands enjeux*, op. cit., page 286.

³³⁷ Après le retrait des Américains de la Somalie en 1993 et de l'ONU en mars 1995, le pays a été livré à l'anarchie. Depuis, l'Etat somalien n'existe plus vraiment et certaines provinces avaient pris leur autonomie (comme le Somaliland et le Puntland). L'intégrité somalienne avait d'autant plus été remise en question que l'Éthiopie y multiplia ses incursions, depuis 1997.

Le 10 octobre 2004, les parlementaires somaliens réunis à Nairobi (Kenya) ont élu à la présidence Abdullaï Youssef Ahmed. Les institutions somaliennes siègent au Kenya par mesure de sécurité à l'égard de la situation intérieure de la Somalie. Depuis le 26 février 2006, le gouvernement de transition siège à Baidoa, en Somalie.

Au début du mois de juin 2006, les affrontements entre les membres de l'ARPCT (Alliance pour la restauration de la paix et contre le terrorisme), soutenues par Washington, et les fondamentalistes musulmans de l'Union des Tribunaux islamiques, ont vu la victoire de ces derniers pour le contrôle de Mogadiscio. Sur le modèle des Talibans en Afghanistan, ils ont annoncé leur intention d'imposer la chariâ sur tout le pays. Mais le gouvernement de transition, appuyé par l'armée éthiopienne, a repris le contrôle du pays, provoquant en quelques jours la déroute des Tribunaux islamiques en décembre 2006.

Le 5 janvier 2007, le président somalien, Abdullaï Youssuf Ahmed, a réclamé « l'application immédiate du déploiement d'une force de paix africaine » dans son pays, lors de la réunion à Nairobi (Kenya) du Groupe de contact international sur la Somalie, en demandant que cette force se mette en place rapidement, sur les bases de la résolution 1725 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 6 décembre 2006, qui autorisa le déploiement de troupes de l'Union africaine IGAD (IGAD : organisation régionale groupant sept pays de l'Est africain : Somalie, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Soudan, Érythrée et Djibouti) pour soutenir le pouvoir en place. Les troupes éthiopiennes n'ont commencé officiellement leur retrait de la Somalie que le 23 janvier 2007.

meilleure que la précédente quant à sa mise en œuvre et quant aux objectifs qui lui avaient été assignés.

En effet, dès l'origine, l'ONUSOM était destinée à remédier à la situation d'urgence humanitaire qui s'était graduellement développée en Somalie après la chute du président Siad Barre. C'est dans le but de doubler les efforts des agences humanitaires de l'ONU qui voyaient leur action entravée par la persistance de troubles importants dans le pays que le Conseil de sécurité avait décidé de la création d'une opération de maintien de la paix appuyée par la force armée, à travers sa résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, en autorisant les Etats membres à employer « *tous les moyens nécessaires* » pour assurer aussitôt que possible les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie.

Nous notons, par ailleurs, que contrairement à ce qui s'est passé en Bosnie-Herzégovine, les Etats avaient décidé d'appliquer unilatéralement la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992. L'ONUSOM n'a pas été amenée, comme la FORPRONU, à mettre en œuvre elle-même les mesures militaires autorisées, car elle a été épaulée par l'opération *Restore Hope* conduite par les Américains. Mais cette différence de régime a été temporaire car les Etats avaient appelé les casques bleus à suppléer à leur désengagement progressif. C'est ainsi que le mandat de l'ONUSOM s'est élargi et ses effectifs augmentés par la résolution 814 (1993) du 26 mars 1993.

En outre, l'évolution de la situation en Somalie avait mené à une conclusion similaire à celle opérée à propos de la FORPRONU. Initialement confinée à la protection du personnel ou des convois de secours, l'ONUSOM s'est progressivement imposée comme la force chargée d'assurer la sécurité des secours humanitaires bien davantage que le respect d'un cessez-le-feu rompu à de multiples reprises. Les opérations militaires conduites au Rwanda étaient, elles aussi, un échec face à une tragédie humanitaire de grande ampleur.

SECTION TROISIEME

L'ACTION HUMANITAIRE AU RWANDA

Le conflit interne du Rwanda s'est étalé à partir du mois d'octobre 1990 jusqu'au mois de juillet 1994, mettant aux prises le Front patriotique rwandais (FPR) aux Forces armées rwandaises (FAR). En réalité, ce conflit armé puise ses origines et ses enjeux dans l'histoire de ce pays³³⁸, un pays composé de trois grands groupes humains (les Twas, les Hutus et les Tutsis), régulièrement qualifiés d'ethnies et qui vivaient en parfaite cohésion grâce à leur unité géographique, culturelle et linguistique, constituant une seule ethnie, celle des banyarwanda.

La période coloniale fut marquée par la mise en place de stratégies de division de la population par le colonisateur belge, favorisant les Hutus. Cette pratique a été perpétuée après l'indépendance proclamée le 1^{er} juillet 1962, consacrant la première république. Depuis lors, l'histoire du Rwanda se confond largement avec une tentative continuellement renouvelée du pouvoir des Hutus de défendre les acquis d'une triple révolution politique, sociale et anticoloniale contre les assauts répétés des réfugiés tutsis à partir du Zaïre, du Burundi, de la Tanzanie et de l'Ouganda, visant à reconquérir le pouvoir.

Ensuite, et à partir de 1973, la deuxième république institutionnalise cette pratique ségrégationniste à travers une politique dite « d'équilibre ethnique et régional ». Cette situation avait engendré d'innombrables réfugiés, en majorité

³³⁸ Cf. pour plus de détails :

BRAECKMAN (C.), *Rwanda, Histoire d'un génocide*, Paris, Fayard, 1994.

BRAECKMAN (C.), *Terreurs africaines*, Paris, Fayard, 1996.

CONAC (G.), « Le drame rwandais », in *R.A.*, mai - juin, 1994, n° 279, pp. 290 - 298.

DESTEXHE (A.), *Rwanda, essai sur le génocide*, Bruxelles, éditions Complexes, 1995.

ERNY (P.), *Rwanda 1994 : Clés pour comprendre le calvaire d'un peuple*, Paris, l'Harmattan, 1995.

GERARD (P.), « Eléments pour une histoire du Front Patriotique Rwandais », in *Politique Africaine*, Paris, Karthala, n° 51, octobre 1993, pp. 123 - 132.

GHICHAOUA (A.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda*, (1993-1994), Paris, Karthala, Université des sciences et technologies de Lille, 1995.

REYNTJENS (F.), *L'Afrique des grands lacs en crise, Rwanda, Burundi : 1988 - 1994*, Paris, Karthala, 1994.

tutsis, immigrés à l'étranger, notamment en Ouganda. Le droit de retour dans leur pays d'origine a toujours été méconnu par les autorités politiques des deux républiques qui se sont succédées au Rwanda. Le FPR³³⁹ envisagea alors la solution militaire et avait pour objectif de rétablir l'unité nationale, instaurer un régime démocratique, construire une économie nationale dynamique et régler définitivement le problème des réfugiés rwandais.

Face à la poursuite des combats entre le FPR et les FAR entre 1990 et 1993, des tentatives multiples d'accord de cessez-le-feu avaient été déclenchées sous l'influence des Etats de la région, en particulier de la Tanzanie³⁴⁰, de la France, de l'OUA³⁴¹, et enfin de l'ONU. Mais toutes ces tentatives avaient échoué, laissant place au désordre politique et à une série de massacres en octobre 1990, janvier 1991 et en mars 1992³⁴².

En mars 1993, à la suite de la reprise des pourparlers d'Arusha entre le gouvernement rwandais et le FPR, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est enfin saisi de la question rwandaise et invita le Secrétaire général, dans la résolution 812 (1993) du 12 mars 1993, à étudier, en collaboration avec l'OUA, la possibilité d'établir une force internationale chargée de la protection et de l'assistance humanitaire de la population ainsi que du contrôle de l'application du cessez-le-feu. Trois mois plus tard, la résolution 846 (1993) du 22 juin 1993 créa la Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUOR), chargée d'observer que ne parvienne une assistance militaire au FPR du côté ougandais de la frontière avec le Rwanda, et appela le gouvernement rwandais et le FPR à conclure un accord de paix global. Cet

³³⁹ Le FPR a été créé en 1979 en Ouganda et s'est fixé pour objectif la reconquête politique et militaire du Rwanda.

³⁴⁰ Le 12 juillet 1992, un accord de cessez-le-feu a été signé à Arusha (Tanzanie), puis à Adis Abeba (Ethiopie). Quelques jours plus tard, le gouvernement avait annoncé que cet accord n'a pas été respecté par le FPR.

³⁴¹ La conférence des chefs d'Etats et de gouvernements de l'OUA avait, lors de sa 29^{ème} session tenue au Caire en juin 1993, exhorté les Etats membres à soutenir les opérations de maintien de la paix.

³⁴² Cf. Rapport préliminaire de la commission d'experts indépendants établie conformément à la résolution 935 (1994) du Conseil de sécurité, S/1994/1125, page 12.

accord a finalement été signé dans la capitale tanzanienne Arusha, le 4 août 1993³⁴³.

Afin de créer les conditions nécessaires à la réussite de la mise en place de cet accord de paix, il a été prévu que l'ONU envoie une force internationale. Néanmoins, et malgré le déploiement de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) créée par la résolution 872 (1993) du 5 octobre 1993, une série de conflits politiques et de violences avaient éclaté, afin de reculer la mise en place des institutions prévues et d'entraver les pourparlers de paix. Mais c'est l'abattement de l'avion transportant les présidents du Rwanda et du Burundi qui fut le point de départ des massacres commis au Rwanda en avril 1994, une tragédie humanitaire d'une ampleur tellement inégalée qu'elle ne pouvait laisser les Nations Unies à l'écart, puisque la MINUAR était déjà sur le terrain. D'où l'inquiétude et l'interrogation suscitées lors des événements tragiques du génocide des Tutsis : où étaient les forces de l'ONU en ces moments et pourquoi n'avait-on rien fait pour empêcher les tueries contre des innocents ?

En fait, le point culminant de la crise rwandaise revient à un événement dramatique qui déclencha les massacres les plus atroces entre les Hutus et les Tutsis. Ce fut le 6 avril 1994, lorsque l'avion qui transportait le président rwandais Juvénal Habyarimana et son homologue burundais Cyprien Ntaryamira était abattu, lors de son atterrissage à Kigali. Cet attentat, suivi par l'assassinat du premier ministre rwandais, déclencha une vague de violence interethnique. C'était le début de la guerre civile.

Dans les heures qui suivirent, se déclencha alors le plus brutal des massacres du XXe siècle³⁴⁴ : un génocide sans précédent³⁴⁵, étant donné le

³⁴³ En août 1993, un accord de paix a été signé à Arusha entre les parties en conflit. Il prévoyait essentiellement le partage du pouvoir dans le cadre d'un gouvernement de transition à base élargie (GTBE), ainsi que la constitution d'une armée nationale de transition (ANT) à partir des forces armées rwandaises (FAR) et des forces du FPR. Mais cet accord n'a pas, lui aussi, été appliqué.

³⁴⁴ Un journaliste dénonça les circonstances des massacres perpétrés contre les Tutsis, en ces termes : « *Il est difficile de déterminer si les massacres auraient eu lieu de toute façon ou s'ils ont été*

nombre des victimes en quelques semaines³⁴⁶, génocide commis par les Hutus (ethnie largement majoritaire et détentrice du pouvoir depuis 1959) à l'encontre des Tutsis, sous l'impulsion des milices et des FAR. Le FPR profita alors du désordre généralisé dans tout le pays pour lancer une grande offensive le rendant alors maître du pays, vers mi-juillet 1994. Ce fut alors au rôle des Hutus (civils, militaires et miliciens armés) de fuir en masse, devant l'avancée du FPR, en allant se réfugier au Zaïre et dans la zone humanitaire sûre créée par la France dans le sud-ouest du Rwanda, le 5 juillet 1994.

Lorsque le FPR était sur le point de gagner la bataille de Kigali, les Hutus terrorisés et les miliciens qui n'avaient plus rien à perdre, se préparèrent à se replier sur les frontières zaïroises, liquidèrent tous ceux qui voulaient rester à

entraînés par l'assassinat du président Habyarimana : les uns assurent que oui et les autres que non. Ce qui est évident c'est qu'une folie collective s'est emparée du pays, et surtout des Hutus, et qu'une espèce de Saint-Barthélemy aux dimensions d'un pays tout entier (...) s'est déroulé dans la totalité du Rwanda. Il y a des exemples de maris tuant leurs femmes, d'enfants tuant leurs mères. La règle était qu'on tuait son voisin, ceux avec qui on vivait tous les jours. On tuait aussi ceux qu'on ne connaissait pas, en leur demandant leurs papiers aux barrages édifiés sur les routes, ou simplement d'après leur aspect physique. Les massacres se sont déroulés un peu partout et, en quelques jours, les Hutus ont tué incomparablement plus que les Serbes en deux ans (...). Partout dans les villes, dans les villages, dans les collines, dans les forêts et dans les vallées, le long des rives ravissantes du lac Kivu, le sang a coulé à flots ; ce sont des massacres grandioses, souligne l'auteur, dans des paysages sublimes ».

En témoignage de l'horreur qu'avait connu le peuple tutsi, le journaliste étala l'exemple suivant : « A Kibuye, au sud-ouest, sur les rives du lac Kivu, le préfet, sous prétexte de les protéger, a rassemblé les Tutsis dans un stade et dans l'église : un peu plus de 9000 dans le stade, 4300 dans l'église. Lorsque tout le monde a été réuni, les massacres ont commencé. On a d'abord jeté des grenades. On a terminé le travail au pistolet et à la machette. Il y a eu 9000 morts dans le stade et 4300 dans l'église », Cf. **D'ORMESSON (J.)**, « La drôle d'odeur de l'église de Kibuye », in journal *Le Figaro*, Paris, du 20 juillet 1994.

³⁴⁵ Le Rwanda avait connu d'autres massacres des Tutsis mais de moindre ampleur, notamment en 1959, en 1963 et en 1973. Ces massacres furent à l'origine de l'immigration massive dans les pays voisins, notamment en Ouganda.

À partir du 7 avril 1994, le projet génocidaire fut exécuté par le Hutu Power, constitué aussitôt en gouvernement intérimaire. Ce gouvernement était dirigé par l'ex-premier ministre Jean Kambanda, condamné en 1998 à la prison à vie pour crime contre l'humanité. Le cerveau présumé du génocide, selon le procureur du Tribunal pénal international pour le Rwanda, fut le Colonel Théoneste Bagosora. Au moins 800 000 Tutsis et Hutus modérés avaient été massacrés selon l'ONU, plus d'un million selon les autorités rwandaises et plus encore selon certains auteurs qui faisaient remarquer que la déclaration d'état civil à la naissance n'était pas obligatoire au Rwanda.

³⁴⁶ Près de 800.000 Tutsis avaient été tués en moins de 100 jours, Cf. **DE WAAL (A.)**, « L'Alibi du politicien en mal d'intervention », in *Le Courrier international*, n° 316, du 21 au 27 novembre 1996. Dans son rapport annuel de 1995, Amnesty International évalua le nombre total des personnes tuées à plus d'un demi million, in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 752, *La tragédie du Rwanda*, 1995, page 39, note 1.

l'arrière parce qu'il fallait léguer à l'adversaire une terre sans hommes, une terre brûlée³⁴⁷.

A propos de l'exode des centaines de milliers de personnes ayant fui le sud-est du Rwanda devant la progression du FPR, la Croix-Rouge affirma qu'il s'agissait du « *plus ample mouvement de population jamais observé en soixante-quinze années d'existence de la Fédération des sociétés de la Croix-Rouge* »³⁴⁸ et les représentants du Haut Commissariat des Réfugiés (HCR) constatèrent qu'il s'agissait « *du plus vaste exode jamais enregistré en un laps de temps aussi court* »³⁴⁹ : plus d'un million et demi de réfugiés à Goma au Zaïre. L'exode vers Goma, fin juillet 1994, avait alors bouleversé l'opinion publique plus profondément que le million de morts du génocide d'avril 1994.

Par ailleurs, la guerre civile du Rwanda, surtout après l'exode occasionné par les massacres perpétrés contre les Tutsis, avait provoqué un regain d'attention de la part de la communauté internationale. De nombreuses interventions armées de l'ONU, mais surtout des Etats agissant unilatéralement avec l'autorisation du Conseil de sécurité, avaient eu lieu au Rwanda pour des considérations strictement humanitaires, celles de sauver le reste de la population qui a survécu aux massacres, aux maladies, aux épidémies et à la famine.

Sur le plan juridique, l'originalité de l'affaire rwandaise par rapport aux cas précédemment étudiés, consiste en la diversité des types d'actions militaires et d'interventions humanitaires mises sur pied au profit de la population rwandaise, mais c'est à nous de démontrer qu'il ne s'agissait pas de droit

³⁴⁷ « *Ils ont presque tous tué et craignent des représailles aussi collectives que le meurtre l'a été. Alors, ils continuent, ils tuent dans la crainte d'être tués à leur tour. Ils liquident les survivants, les témoins qui pourraient parler, ils assassinaient ceux qui n'ont pas pris part aux massacres parce qu'eux aussi pourraient un jour dénoncer les coupables* », in **BRAECKMAN (C.)**, *Rwanda : Histoire d'un génocide*, op. cit., pp. 235 - 237.

³⁴⁸ Cité in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 752, op.cit, page12, d'après *Afrique Contemporaine*, n° 174, avril - juin 1995, La Documentation Française, pp. 21 - 31.

³⁴⁹ **BRAECKMAN (C.)**, *Rwanda, Histoire d'un génocide*, op. cit., page 283.

d'ingérence³⁵⁰, ni dans l'action des forces onusiennes, ni dans les actions unilatérales des Etats au Rwanda. C'est ainsi que, devant l'impuissance des forces des Nations Unies à gérer la crise politique et humanitaire au Rwanda à travers son action qualifiée d'assistance humanitaire et non de droit d'ingérence (paragraphe premier), d'autres Etats, notamment la France et les Etats-Unis, avaient essayé d'agir dans ce pays unilatéralement, pour apporter l'aide au peuple rwandais, dans le cadre de deux interventions militaires à but humanitaire, l'*Opération turquoise* et l'opération *Support Hope*, opérations dont la légalité fut contestée mais qui ne consacrent point de droit d'ingérence (paragraphe deuxième).

Paragraphe Premier

L'action du Conseil de sécurité ne consacre pas de droit d'ingérence

La MINUAR (Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda), décidée par la résolution 872 (1993) du 5 octobre 1993 se présenta comme une opération classique de maintien de la paix³⁵¹. En effet, la résolution 872 (1993) du 5 octobre 1993 fonda la création de ladite force sur une logique d'accord des parties concernées, puisque le gouvernement de la République rwandaise et le FPR avaient manifesté leur accord à la création et au déploiement de la MINUAR³⁵². En outre, la MINUAR intégra une composante humanitaire révélatrice des opérations de maintien de la paix récentes, sans fonder un quelconque droit d'ingérence humanitaire. C'est ainsi qu'elle eut aussi pour

³⁵⁰ C'est surtout la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 mettant en place l'*Opération turquoise*, opération transitoire entre la MINUAR I et la MINUAR II qui fut qualifiée, par les promoteurs de l'ingérence humanitaire, comme fondant un droit d'ingérence au profit de la population rwandaise. L'étude de cette résolution nous montrera qu'elle est loin de consacrer un quelconque droit d'ingérence au Rwanda, Cf. Annexe 15.

³⁵¹ La MINUAR s'est vue conférer un mandat classique de maintien de la paix : supervision de l'accord de cessez-le-feu, surveillance des zones démilitarisées, supervision des conditions de sécurité générale jusqu'aux élections prévues par l'accord d'Arusha.

³⁵² Cf. Requête conjointe relative à la mise en place d'une force internationale neutre au Rwanda adressée aux Nations Unies et annexée à la lettre en date du 14 juin 1993. Elle a été adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Rwanda auprès des Nations Unies, S/25961.

fonction d'aider à la coordination des activités d'assistance humanitaire liées aux opérations de secours, contribuer au déminage, contrôler les processus de rapatriement des réfugiés rwandais et la réinstallation des personnes déplacées. Néanmoins, la présence des casques bleus au Rwanda depuis 1993, à travers la MINUAR, n'avait point empêché le génocide commis à l'encontre des Tutsis en avril 1994.

D'après Jean-claude Willame, « *le drame du Rwanda constitue une illustration de l'impuissance du système des Nations Unies à asseoir une autorité et un leadership autonome (...). Piégée par la diplomatie belliqueuse américaine en Somalie, enlisée dans une autre tragédie, celle de Bosnie-Herzégovine, c'est avec beaucoup de prudence que l'ONU s'engage comme force internationale d'interposition dans le conflit rwandais qu'elle ne veut d'abord considérer que sous un angle interétatique* »³⁵³.

A vrai dire la force militaire de l'ONU, déployée à l'occasion de la MINUAR I³⁵⁴, et bien qu'elle n'ait pas donné lieu à un droit d'ingérence humanitaire, avait échoué aussi bien dans sa mission sécuritaire qu'humanitaire (A). C'est ce qui avait donné lieu à l'*Opération turquoise*³⁵⁵ des forces françaises dont la mission était de préparer le terrain à une autre mission de l'ONU, la MINUAR II³⁵⁶ qui, elle-même, n'était pas exempte de critiques, puisque vouée à l'échec en dépit de l'ampleur de la tragédie rwandaise. La MINUAR II ne fonde pas, non plus, un droit d'ingérence humanitaire au profit de la population rwandaise (B).

A) La MINUAR I ne fonde pas de droit d'ingérence

³⁵³ WILLAME (J-C), « Diplomatie internationale et génocide au Rwanda », in *Politique Africaine*, Paris, Karthala, n° 55, octobre 1994, pp. 119 - 130.

³⁵⁴ Créée par la résolution 872 (1993) du 5 octobre 1993.

³⁵⁵ L'*Opération turquoise* est une opération transitoire entre la MINUAR I et la MINUAR II, autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, conduite par la France le 22 juin 1994 et mise en place par la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994. Nous allons étudier en détail cette action, au sein du paragraphe deuxième de cette section.

³⁵⁶ Créée par la résolution 918 (1994) du 17 mai 1994.

Sur le plan des moyens, il convient de rappeler que la résolution 872 (1993) du 5 octobre 1993 autorisa le Secrétaire général des Nations Unies à déployer un premier contingent de casques bleus à Kigali pour une période initiale de 6 mois, en liant les déploiements additionnels à la bonne exécution de l'accord de paix. Par ailleurs, elle avait prévu l'intégration de la MINUAR³⁵⁷ et l'intégration du groupe d'observateurs militaires neutres (GOMN)³⁵⁸. Le mandat de la MINUAR a été prolongé de 6 mois avec la résolution 909 (1994) adoptée le 5 avril 1994. En outre, il faut dire que les moyens mis en œuvre, à travers la MINUAR, étaient tout à fait dérisoires, non seulement par rapport au danger qui prévalait au Rwanda à cette époque, mais aussi par rapport aux tâches multiples prévues pour la MINUAR³⁵⁹.

Entre septembre 1993 et avril 1994, alors que c'était une situation de pré-guerre civile qui s'installait, les instances des Nations Unies se taisaient malgré les déclarations alarmistes du Représentant spécial du Secrétaire général au Rwanda et malgré les cargaisons d'armes destinées aux FAR qui, placées sous la surveillance conjointe de la MINUAR et du gouvernement rwandais, indiquaient que ces forces n'avaient pas renoncé à la guerre.

Cependant, la dégradation de la situation sécuritaire, notamment au lendemain du double attentat du 6 avril 1994, avait conduit le Conseil de sécurité à adopter la résolution 912 (1994) du 21 avril 1994 autorisant la réduction des effectifs de la MINUAR qui étaient passés de 2500 à 300

³⁵⁷ La résolution 891 (1993) du 20 décembre 1993 nota que cette intégration avait un caractère purement administratif et n'avait aucune incidence sur son mandat propre, reconduit jusqu'au 21 septembre 1994.

³⁵⁸ Le GOMN était composé d'une cinquantaine d'observateurs. Il avait été mis en place en juillet 1992 par l'OUA, à la suite de l'accord de cessez-le-feu du 14 juillet 1992. L'intégration devait être effective, à compter du 1^{er} novembre 1992.

³⁵⁹ Application de la mesure prohibant les importations d'armes et de munitions au Rwanda, désarmement des factions dans la capitale, établissement des zones démilitarisées, assistance au déminage de 150 km de la ligne de front entre les zones du FPR et le reste du pays, contrôle du rapatriement des quelques 900.000 réfugiés chassés des régions contrôlées par le FPR et coordination de l'assistance humanitaire.

militaires³⁶⁰, au moment même où les violences avaient doublé d'intensité ce qui était fort paradoxal. Cette décision fut fortement contestée. Le mandat de la MINUAR I s'est désormais limité à : « a) *Agir comme intermédiaire entre les parties pour essayer d'obtenir leur accord à un cessez-le-feu ; b) Faciliter la reprise des opérations de secours humanitaires dans la mesure du possible ; c) Suivre l'évolution de la situation au Rwanda et faire rapport à ce sujet y compris en ce qui concerne la sécurité des civils qui ont cherché refuge auprès de la MINUAR* »³⁶¹.

Qu'avait donc fait l'Organisation des Nations Unies, face au massacre des Tutsis durant le mois d'avril et les mois qui suivirent, partout dans le pays ? Avait-on alors tué sous le regard des casques bleus ?

Pour ce qui est de sa mission humanitaire, le Secrétaire général des Nations Unies lança un appel au Conseil de sécurité, dès la fin avril 1994, pour lui faire part de l'impuissance de la MINUAR à mettre fin aux massacres. Il faut dire que non seulement la MINUAR assista impuissante aux massacres des Tutsis et des Hutus modérés, mais qu'elle n'avait pu rien faire pour protéger du massacre les employés rwandais de l'ONU. D'après Jean-Denis Mouton, « *les massacres continuant, le Conseil de sécurité des Nations Unies (et les grandes puissances) vont faire une démonstration accablante de leur manque de volonté* »³⁶².

³⁶⁰ Un rapport du Secrétaire général des Nations Unies, en date du 13 mai 1994, avait fait état d'un chiffre légèrement supérieur : « *En application de la résolution 912 (1994), la force a été fortement réduite et se compose actuellement de 444 hommes, tous grades confondus, au Rwanda, et de 179 observateurs militaires, présentement à Nairobi en attendant d'être rapatriés ou réaffectés à la mission* », Rapport du Secrétaire général sur la situation au Rwanda, *Documents des Nations Unies*, CS, S/1994/565, 13 mai 1994, page 1, paragraphe 2.

Ainsi, et en vertu de la résolution 912 (1994) du 21 avril 1994, près de 444 casques bleus allaient assister à la poursuite des violences, des massacres et à l'avancée progressive mais rapide des troupes du FPR.

³⁶¹ Paragraphe 8 du dispositif de la résolution 912 (1994).

³⁶² MOUTON (J-D), « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », in *AFDI*, XI, 1994, page 219.

Le 29 avril 1994, dans une lettre adressée au Conseil de sécurité³⁶³, le Secrétaire général des Nations Unies fit état de la détérioration de la situation à Kigali et dans d'autres régions du Rwanda. Le Secrétaire général ne manqua pas de souligner que : *« la MINUAR signale qu'il y a tout lieu de croire que d'autres massacres de civils se préparent dans la ville [de Kigali] et qu'il y a plusieurs groupes importants de civils qui craignent pour leur vie mais bénéficient d'une faible protection. Les massacres se poursuivent à grande échelle dans la campagne, en particulier dans le sud »*³⁶⁴.

Dans un autre rapport sur la situation au Rwanda du 13 mai 1994³⁶⁵, le Secrétaire général déclara que la situation au Rwanda demeurerait très instable et estima à près de deux millions le nombre de personnes déplacées, il proposa alors d'élargir le mandat de la MINUAR pour qu'elle puisse jouer son rôle humanitaire. C'est ce qui avait donné lieu à ce qu'on peut appeler la MINUAR bis, au mandat et aux moyens d'action plus ambitieux grâce à la résolution 918 (1994) du 17 mai 1994³⁶⁶. Mais cette dernière résolution n'avait pas, elle aussi, échappé à la critique³⁶⁷.

³⁶³ Lettre datée du 29 avril 1994, adressée par le Secrétaire général des Nations Unies au Président du Conseil de sécurité, *Documents des Nations Unies*, CS, S/1994/518, 29 avril 1994.

³⁶⁴ *Idem.* op. cit., page 1.

³⁶⁵ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 13 mai 1994, S/1994/565, pp. 1 - 2, paragraphe 3.

³⁶⁶ Jusqu'à la résolution 918 (1994) du 17 mai 1994, et en dépit des actes d'horreur qu'avait connus le Rwanda, surtout en avril 1994, ni le terme, ni le concept même de « génocide » n'avait encore pénétré le discours du Secrétaire général ou du Conseil de sécurité des Nations Unies. Mais, c'est dans la résolution 918 (1994) du 17 mai 1994 que le Conseil de sécurité déclara, pour la première fois, que : *« Le fait de tuer des membres d'un groupe ethnique dans l'intention de détruire totalement ou partiellement ce groupe constitue un crime qui tombe sous le coup du droit international »*, (paragraphe 10 du préambule). Néanmoins, et bien que le mot « génocide » ne figurait pas encore dans le texte de la résolution 918 (1994) du 17 mai 1994 (où il était question de mener des investigations sur des violations sérieuses du droit international humanitaire commises au Rwanda pendant le conflit), c'est dans la résolution 925 (1994) du 8 juin 1994 relative à la création d'un tribunal international pour le Rwanda, que le terme « actes de génocide » apparut expressément.

³⁶⁷ Jean-Denis Mouton déplore l'ineffectivité de l'ONU, en soulignant que : *« cet acte, du moins pour la période allant jusqu'au 22 juin, ne devait faire que plus cruellement ressortir l'impuissance de l'ONU (...). Si l'OUA indique, fin mai, que 8 pays sont prêts à envoyer des troupes, leur déploiement suppose un soutien logistique des grandes puissances qui ne vient pas »*, Cf. **MOUTON (J-D)**, « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », op. cit., page 219.

Un autre rapport du Secrétaire général, en date du 31 mai 1994³⁶⁸, faisait observer que : « *l'ampleur de la catastrophe qui s'est abattue sur le Rwanda aurait peut être été inimaginable si la vérité n'avait fini par filtrer. D'après les témoignages recueillis, il ne fait guère de doute qu'il y a génocide, puisque des communautés et des familles appartenant à un groupe ethnique particulier ont été victimes de massacres de grande ampleur* »³⁶⁹.

C'est ainsi que, par une nouvelle résolution 925 (1994) adoptée le 8 juin 1994, le Conseil de sécurité confirma le mandat de la MINUAR nouvelle formule et souscrivit, à la proposition du Secrétaire général des Nations Unies, de déclencher immédiatement la phase II de l'opération. Le plan du Secrétaire général, recevant l'approbation du Conseil de sécurité dans la résolution 925 (1994) du 8 juin 1994, était essentiellement basé sur l'idée de « zones de sécurité » et de points de rassemblement de civils menacés, ce que les Français allaient effectivement mettre en application un mois plus tard. Néanmoins, les gouvernements ne se bousculèrent pas pour mettre en œuvre cette dernière résolution du Conseil de sécurité. On comprend alors pourquoi le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations Unies devaient finalement donner leur aval à une opération transitoire entre MINUAR I et MINUAR II commandée par la France. C'est ainsi que, sur la base de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 adoptée par le Conseil de sécurité, s'est progressivement mise en place l'opération française dans l'Etat du Zaïre à Goma. L'opération appelée « *Opération turquoise* »³⁷⁰ a été maintenue jusqu'au déploiement de la MINUAR II élargie. Le mandat de l'opération avait expiré le 21 août 1994.

³⁶⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Rwanda, *Documents des Nations Unies*, CS, S/1994/640, 31 mai 1994.

³⁶⁹ *Idem.* op. cit., page 11, paragraphe 36.

L'existence possible d'actes de génocide avait été reconnue peu de temps auparavant par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution S-3 /1 du 25 mai 1994 sur la situation des droits de l'homme au Rwanda, paragraphes 4 et 5 du préambule et paragraphe 21 du dispositif.

³⁷⁰ Nous allons étudier avec plus de détails l'*Opération turquoise* dans le cadre du paragraphe deuxième de cette section, à l'occasion de l'analyse des actions humanitaires entreprises de façon unilatérale au Rwanda.

Ainsi, et après avoir commencé le retrait d'une partie du contingent affecté à l'opération dès la fin juillet 1994, le gouvernement français évacua les derniers soldats effectivement le 22 août 1994, en dépit des appels le priant de différer la fin de l'*Opération turquoise*. L'heure de la MINUAR bis était alors venue.

B) La MINUAR II ne fonde pas de droit d'ingérence

Le mandat conféré à la MINUAR bis était, dans une certaine mesure, obsolète d'emblée. Ce mandat, qui était pris sur la base des résolutions 918 (1994) du 17 mai 1994 et 925 (1994) du 8 juin 1994, consistait en une mission essentiellement humanitaire ainsi qu'en une mission de bons offices entre les parties pour obtenir un cessez-le-feu. Or, avant même que la MINUAR bis ne prenne le relais de l'*Opération turquoise*, la situation politico-militaire au Rwanda avait radicalement changé : les troupes du FPR avaient alors la maîtrise totale du territoire (hors la zone humanitaire sûre) et le gouvernement à base élargie avait une autorité effective.

Dans son rapport sur la situation du Rwanda du 3 août 1994, le Secrétaire général des Nations Unies présenta alors des plans révisés pour la MINUAR dont la mission humanitaire consista désormais à : « *a) assurer la stabilité et la sécurité dans le nord-ouest et le sud-ouest du Rwanda, b) stabiliser et surveiller la situation dans toutes les régions du Rwanda de manière à encourager le retour des réfugiés et des personnes déplacées, c) apporter sécurité et appui aux opérations d'assistance humanitaire* »³⁷¹. Quant à la mission des bons offices, elle consista plutôt à « *favoriser une réconciliation nationale au Rwanda* »³⁷².

Quels étaient donc les moyens mis en œuvre pour concrétiser positivement ces objectifs de la MINUAR II ? L'ONU avait-elle autorisé le recours à la force armée dans un but humanitaire et y avait-il, par là, un cas

³⁷¹ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, du 3 août 1994, S/1994/924.

³⁷² *Idem.* op.cit.

d'ingérence humanitaire ou de simple assistance humanitaire ? Quels étaient les résultats concrets sur le terrain dans le déroulement des événements de la crise rwandaise ?

Sur la question des moyens mis à sa disposition, la MINUAR II s'est vue dotée des moyens prévus par les résolutions 918 (1994) du 17 mai 1994 et 925 (1994) du 8 juin 1994, afin de réussir ses tâches. Désormais, le Conseil de sécurité autorisa le déploiement de 5500 militaires venus d'une trentaine de pays. La MINUAR bis mobilisa ainsi un effectif total de 6390 personnes³⁷³.

Quant à la question de sa capacité de recourir à la force, la MINUAR II n'échappa pas, elle aussi, aux ambiguïtés caractérisant les opérations de maintien de la paix à objectif humanitaire. D'un côté, la résolution 925 (1994) du 8 juin 1994 énonça que la MINUAR II n'était pas destinée à avoir un rôle tampon entre les deux parties en conflit ; d'un autre côté, son activité élargie risqua de l'amener à s'interposer ainsi à son activité d'établissement de zones humanitaires sûres. A la différence des militaires français à l'occasion de leur *Opération turquoise*, la MINUAR II ne disposait pas du droit d'utiliser « *tous les moyens nécessaires* »³⁷⁴, mais même sans être dotée des moyens de la coercition, la MINUAR II disposa quand même d'un droit de légitime défense élargie. En effet, dans la résolution 925 (1994) du 8 juin 1994, le Conseil de sécurité avait reconnu que la MINUAR II : « *peut se voir contrainte d'agir dans l'exercice de la légitime défense contre des personnes ou des groupes qui menacent des secteurs de populations protégés, le personnel des Nations Unies et d'autres personnels humanitaires* »³⁷⁵.

Par conséquent, la résolution 925 (1994) du 8 juin 1994, sans être explicite quant au recours à la force armée, elle cantonna toute réaction onusienne à un simple droit de légitime défense au profit du personnel des

³⁷³ Cf. Rapport de la 5^{ème} commission, du 22 novembre 1994, A/49/687.

³⁷⁴ Formule que l'on trouve au sein du paragraphe 3 du dispositif de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994, autorisant le déploiement de l'*Opération turquoise* au Rwanda.

³⁷⁵ Paragraphe 5 du dispositif de la résolution 925 (1994).

Nations Unies et du personnel humanitaire et ne l'élargit point dans le but de protéger la population rwandaise, ce qui est loin de fonder un droit d'ingérence humanitaire dans le cas d'espèce.

Destinée à assister un peuple en danger, la MINUAR II n'avait rien fait pour sauver la vie des Rwandais qui continuèrent à se tuer par centaines de milliers dans tout le territoire rwandais, un génocide sans précédent dans l'histoire de l'Afrique comme nous l'avons déjà signalé.

Pourtant, l'Organisation des Nations Unies avait les dispositions juridiques nécessaires pour arrêter les massacres même en employant, s'il y a besoin, la force armée. Elle a eu l'occasion de le faire dans les affaires relatives à la Bosnie-Herzégovine et à la Somalie en 1992, où elle avait clairement agi sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour intervenir dans des conflits à caractère interne et sauver des êtres humains en situation de détresse. Toutefois, et en dépit de la gravité de la situation au Rwanda³⁷⁶, l'arsenal juridique dont usa le Conseil de sécurité n'avait pas été mis en place et l'expression directe quant à l'autorisation du recours à la force pour arrêter le génocide n'apparaissait, étrangement et paradoxalement, dans aucune des résolutions du Conseil de sécurité relatives au conflit rwandais. D'autant plus que la force onusienne MINUAR II allait être confrontée à plusieurs autres problèmes. Sa crédibilité se jouait déjà sur sa capacité à acquérir une certaine homogénéité qui se posait en terme de coordination interne et externe³⁷⁷.

En outre, et en dépit de la réussite de la première phase de l'opération MINUAR bis afin de passer d'une fonction proprement militaire à une fonction de soutien de l'action humanitaire en faveur des populations rwandaises et en

³⁷⁶ Il s'agissait, écrit Colette Braeckman, d'un « *suicide national* », génocide à grande échelle. C'est ainsi que l'auteur qualifia la fuite des Rwandais vers la frontière zaïroise, in **BRAECKMAN (C.)**, *Rwanda : Histoire d'un génocide*, op. cit., page 235.

³⁷⁷ A côté des forces onusiennes des casques bleus, deux forces internationales autorisées par le Conseil de sécurité avaient agi au Rwanda, de façon unilatérale : l'*Opération turquoise* du gouvernement français et l'*opération Support Hope* du gouvernement américain, Cf. nos développements au paragraphe deuxième de cette section.

faveur de la facilitation du retour des réfugiés et des personnes déplacées³⁷⁸, la situation resta préoccupante, voire critique, en ce qui concerne les camps des réfugiés rwandais en Tanzanie, mais surtout au Zaïre, du fait du comportement des anciennes forces gouvernementales, des militaires de l'ancienne armée rwandaise et des milices.

La détérioration de la situation avait amené plusieurs ONG humanitaires à cesser toute activité dans les camps des réfugiés et la résolution 965 (1994) adoptée le 30 novembre 1994 avait alors prorogé le mandat de la MINUAR II de six mois, en l'élargissant à une mission d'aide à la mise en place et à l'instruction d'une force de police nationale intégrée. Mais ces dispositions étaient totalement insuffisantes face aux tournures qu'avaient prises les événements suite à l'exode massif de la population rwandaise vers les frontières zaïroises³⁷⁹. Les Rwandais en fuite, en majorité des Hutus, ayant massacré à la machette leur voisins Tutsis, furent regroupés dans des camps où le génocide continua³⁸⁰.

Que faisaient alors les forces de l'ONU et pourquoi avait-on fermé les yeux, même dans les camps de réfugiés où ces derniers étaient censés en paix et loin de toute menace et de tout massacre ? Pourquoi n'avait-on rien fait alors que les droits fondamentaux de la personne humaine continuèrent d'être sauvagement violés ?

Sur la base d'une interprétation extensive de son mandat, et avec l'accord du gouvernement rwandais, la MINUAR II aurait pu intervenir dans les camps des déplacés à l'intérieur du Rwanda afin d'opérer des actions de neutralisation

³⁷⁸ Cf. Rapport intérimaire du Secrétaire général des Nations Unies, du 6 novembre 1994.

³⁷⁹ Près de 1 million et demi à Goma au Zaïre et 350.000 en Tanzanie.

³⁸⁰ Un journaliste avait écrit : « *Un tutsi égaré par là (camp de Benako en Tanzanie) n'a pas la moindre chance de survie. Un matin, l'équipe de médecins sans frontières a découvert qu'un de ses infirmiers hutus avait tout simplement débranché les perfusions de deux petites tutsies. Les gamines sont mortes et le type a été puni ; On l'a licencié. Les ONG doivent fermer leurs yeux si elles veulent continuer à travailler* », Cf. **BIJARD (L.)**, « Les tueurs hutus se portent bien », *Le nouvel Observateur*, Paris, 3 novembre 1994 (extraits), in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 752, op. cit., page 43.

des extrémistes hutus avec saisie des armes³⁸¹. Néanmoins, rien n'avait pu être fait pour ce qui est des camps de réfugiés extérieurs au Rwanda et le Secrétaire général des Nations Unies avait constaté qu'une nouvelle opération onusienne ne pouvait être mise sur pied, devant la défection d'offres des pays membres³⁸².

L'échec de l'ONU sur le terrain, face aux massacres commis au Rwanda, avait donc accompagné les forces des casques bleus depuis la MINUAR I jusqu'à la MINUAR II³⁸³. L'organe chargé de veiller à la sécurité et la paix internationales dans le monde s'était donc retrouvé paralysé devant un drame humanitaire sans précédent. Le quasi-retrait de la première opération de maintien de la paix au Rwanda à la mi-avril 1994, s'était ajouté à l'incapacité de décider de la création d'une force d'imposition de la paix, seule susceptible de faire arrêter les massacres et s'était conjugué avec l'incapacité de décider de la création d'une force de police internationale, seule susceptible de régler la question de la sécurité dans les camps de réfugiés. Ces ambiguïtés du recours à la force internationale dans la crise rwandaise avaient donné lieu, à leur tour, à des difficultés de trouver des solutions internationales aux problèmes consécutifs à cette crise, et même si des brèches de solutions avaient été envisagées³⁸⁴, elles restèrent, néanmoins, un processus inachevé pour faire face à un problème aussi compliqué que celui du conflit rwandais.

³⁸¹ Cf. journal *Le Monde*, du 20 décembre 1994.

³⁸² Deuxième Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la sécurité dans les camps de réfugiés rwandais, du 25 janvier 1995, S/1995/65.

³⁸³ D'après Alain Destexhe, « *le génocide des Tutsis prit de plus en plus l'allure d'une catastrophe humanitaire et suscita enfin l'émotion du monde. Après trois mois de tueries, le génocide avait été largement consommé, faute de nouvelles victimes. Combien de morts ? Tout le monde l'ignorait, mais des centaines de milliers de Tutsis avaient été éradiqués définitivement* ». Face à la catastrophe, « *CNN et toutes les télévisions du monde entier portèrent leur regard sur le petit pays de mille collines, et le Rwanda prit rapidement place dans le top ten des grandes crises humanitaires qui marquèrent l'imagination collective, aux côtés du Biafra, de l'Ethiopie et de la Somalie*, Cf. **DESTEXHE (A.)**, *Rwanda : Essai sur le génocide*, op. cit., pp. 81 - 82.

³⁸⁴ Il s'agit notamment des efforts entrepris par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et du Haut Commissariat pour les réfugiés.

Face à l'échec total des Nations Unies à trouver des solutions satisfaisantes pendant et après la crise humanitaire au Rwanda, il convient, dès lors, de mesurer l'importance des actions humanitaires menées unilatéralement dans ce pays, (notamment à travers l'*Opération turquoise* de la France et l'opération *Support Hope* des Etats-Unis), afin d'en élucider les apports dans le traitement de la crise rwandaise de 1994, en général.

Paragraphe deuxième

L'action unilatérale des Etats ne constitue pas un droit d'ingérence

La réaction timide observée par le Conseil de sécurité des Nations Unies au Rwanda au cours de l'année 1994, bien que le rôle de ce dernier consiste à exercer la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, avait suscité les inquiétudes et multiplié les débats, suite à l'échec de l'Organisation internationale dans des cas précédents de même ampleur, notamment en Bosnie-Herzégovine et en Somalie en 1992.

Mais les interrogations se sont posées aussi à propos des organisations régionales africaines, notamment l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) dont le rôle n'était pas plus brillant face à la tragédie rwandaise de 1994, ce qui n'a pas manqué de dévaluer sa légitimité et le bien fondé de sa création, si ce n'est, au moins, agir activement face à de telles crises.

Le gouvernement rwandais multiplia alors les appels au secours en direction de la communauté internationale, liant ainsi sa survie à une intervention extérieure, avouant son incapacité à s'imposer aux rebelles et à garantir l'intégrité territoriale du Rwanda ainsi que l'indépendance politique de celui-ci. L'incurie des organisations internationales avait, par conséquent, favorisé des interventions militaires importantes d'Etats amis, aux cotés du gouvernement rwandais³⁸⁵. Cette situation avait remis en cause, une fois de plus,

³⁸⁵ Nous allons exclure du champ de notre étude les interventions militaires unilatérales effectuées au Rwanda par l'Ouganda en 1990 (ayant pour objectif le changement du régime politique rwandais),

l'état du droit international existant, tiraillé entre la proclamation des principes et leur mise en œuvre sur le plan des faits.

Il est, certes, vrai que le droit international aménage des exceptions à la prohibition du recours à la force dans les relations internationales, mais ces actions militaires unilatérales d'Etats intervenants dans la crise rwandaise, étaient-elles, pour autant, justifiées ? Il est donc important de s'interroger à propos de la légalité des interventions militaires étatiques à but humanitaire menées au Rwanda, de voir si elles constituent des cas d'ingérence humanitaire et de chercher si les fondements juridiques sur lesquels elles reposent sont, ou non, justifiés ?

Nous verrons, alors, que la prise en compte des facteurs humanitaires est la seule piste qui puisse justifier des interventions militaires étatiques menées unilatéralement au Rwanda, successivement par la France dans le cadre de l'*Opération turquoise* (A) et par les Etats-Unis d'Amérique dans le cadre de l'opération *Support Hope* (B). L'étude de ces actions nous révélera alors que, bien qu'elles étaient habilitées à recourir à la force armée, à la différence de la MINUAR, ces deux dernières actions ne consacrent point de droit d'ingérence car elles étaient autorisées par le Conseil de sécurité.

A- L'intervention unilatérale de la France

La France a été incontestablement en point de mire dans la tragédie rwandaise dont elle a été un acteur important sur le plan international. S'interrogeant sur les motifs poussant la France à agir dans le cadre de l'*Opération turquoise*, Jean-Claude Willame affirme qu' : « *on peut, à priori, s'en étonner dans la mesure où l'on ne perçoit pas très bien quels intérêts*

ainsi que les interventions d'humanité de la Belgique et de la France, renforcées par les forces armées zaïroises (ayant pour but la protection des ressortissants des Etats intervenants) de 1990 à 1994, car elles ne sont pas destinées à soulager les souffrances des populations civiles victimes de la guerre civile au Rwanda. Nous allons, alors, nous limiter à l'étude de l'*Opération turquoise* de la France et l'opération *Support Hope* des Etats-Unis qui, seules, s'inscrivent au cœur du sujet de notre thèse.

*stratégiques elle avait à défendre dans une des régions les plus démunies et les plus pauvres d'Afrique centrale »*³⁸⁶.

Proposée et dirigée par la France, l'*Opération turquoise* autorisée par le Conseil de sécurité par la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994³⁸⁷, n'avait pas manqué de renouveler les débats autour du droit d'ingérence en ce qu'elle réalise, selon Jean-Denis Mouton, « *un nouveau pas en avant dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce complexe normatif (...) de l'ingérence humanitaire* »³⁸⁸. Mais, est-ce que l'*Opération turquoise* de la France au Rwanda constitue vraiment un cas d'ingérence par rapport aux actions étudiées précédemment ?

Dans le cas de la Somalie, par exemple, Jean-Denis Mouton rappelle que : « *Si la résolution autorisant l'opération Restore Hope marquait déjà une étape en ce qu'elle permettait à la communauté internationale de porter secours à une population, cette étape, du point de vue juridique, était limitée dans la mesure où, dans ce cas, l'absence de tout gouvernement, donc l'absence temporaire d'Etat, ne permettait pas vraiment d'y voir un cas flagrant d'ingérence humanitaire* »³⁸⁹. Il assure, par ailleurs, que : « *la situation rwandaise se présente différemment* »³⁹⁰.

Bien que nous ayons démontré que l'affaire somalienne se présenta d'une manière qui exclut tout débat autour de la notion d'ingérence³⁹¹, il convient ici, dans le cas rwandais, de se situer sur une autre piste afin de déceler, dans un premier temps, que la base légale de l'*Opération turquoise* exclut toute interprétation allant dans le sens de la consécration d'un droit d'ingérence humanitaire (a), pour aboutir, en second lieu, aux vrais apports de l'opération de

³⁸⁶ WILLAME (J.-C.), *L'ONU au Rwanda (93 - 95) : La communauté internationale à l'épreuve d'un génocide*, op. cit., page 91.

³⁸⁷ La résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 a été adoptée par dix voix pour, zéro voix contre, et cinq abstentions (Brésil, Chine, Nouvelle-Zélande, Nigeria et Pakistan).

³⁸⁸ MOUTON (J.-D.), « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », op. cit., page 221.

³⁸⁹ *Idem.* op. cit., page 221.

³⁹⁰ *Ibid.* op. cit., page 222.

³⁹¹ Cf. nos développements à propos de l'affaire somalienne au sein de la section deuxième de ce chapitre premier.

la France dans l'édifice de l'action humanitaire internationale en général, et dans l'opération d'assistance humanitaire au Rwanda, en particulier (b). Dans ce cadre, nous constaterons que l'*Opération turquoise* ne constitue point d'ingérence, mais il s'agit d'une simple assistance humanitaire, au cours de laquelle le recours à la force armée était prévu et autorisé par le Conseil de sécurité.

a) La base légale de l'Opération turquoise

L'adoption par le Conseil de sécurité des résolutions 918 (1994) du 17 mai 1994 et 925 (1994) du 8 juin 1994 qui confiaient à la MINUAR le mandat d'intervenir pour faire cesser la catastrophe humanitaire au Rwanda, n'avait pas, pour autant, abouti à l'amélioration de la situation humanitaire dans ce pays. De surcroît, la MINUAR renforcée ne pouvait pas être opérationnelle, comme nous l'avons évoqué, avant plusieurs mois, ce qui sous-entendait que les massacres des populations civiles allaient se poursuivre, ce que fut le cas. C'est dans ce contexte que le représentant permanent de la France auprès de l'ONU avait adressé, au Secrétaire général des Nations Unies, une lettre datée du 20 juin 1994, lettre dans laquelle il annonça la volonté du gouvernement français d'envoyer au Rwanda « *une force destinée à assurer la jonction avec la MINUAR renforcée* »³⁹² et dont l'intervention aurait pour cadre juridique le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à l'instar de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 concernant l'affaire somalienne.

C'est ainsi que le Secrétaire général des Nations Unies, par une lettre adressée au Conseil de sécurité³⁹³, demanda à ce dernier d'examiner l'offre du gouvernement français d'entreprendre, après autorisation du Conseil de sécurité, une opération multinationale sous commandement français, dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

³⁹² S/1994/734, du 20 juin 1994.

³⁹³ S/1994/728, du 19 juin 1994.

Prenant en considération les délais indispensables pour rassembler les ressources nécessaires au déploiement effectif de la MINUAR, le Conseil de Sécurité décida, alors, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, d'adopter la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994, autorisant les Etats membres à mettre en place une opération multinationale, visant à contribuer à la protection et à la sécurité des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda.

L'*Opération turquoise* proposée, dirigée et lancée par la France³⁹⁴ le 22 juin 1994, était une mission doublement limitée : elle était limitée dans le temps à deux mois (jusqu'au 31 juillet 1994)³⁹⁵ et limitée quant à son objectif qui resta strictement humanitaire. Le Conseil de sécurité avait autorisé les Etats participants à cette mission, et dans le but d'atteindre les objectifs humanitaires qui leur étaient assignés, d'employer « *tous les moyens nécessaires* », donc y compris l'emploi de la force armée. En effet, le Conseil de sécurité des Nations Unies, dans sa résolution 929 (1994) du 22 juin 1994, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, « *autorise les Etats membres coopérant avec le Secrétaire général à mener l'opération (...), en employant tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires énoncés (...)* »³⁹⁶.

Par conséquent, il est loisible de se demander : quelle est la nature de l'*Opération turquoise* ? Serait-ce une opération de maintien de la paix ou une opération coercitive, une opération de simple assistance ou une ingérence

³⁹⁴ La France est le pays principal participant à l'*Opération turquoise* avec 2500 militaires en plus de 500 militaires d'Afrique francophone (243 sénégalais, 130 tchadiens, 43 nigériens et 7 observateurs égyptiens lors de la création de la zone humanitaire sûre), in **MBADINGA (M-I)**, « Considérations sur la légalité des interventions militaires étatiques dans la crise du Rwanda (1990-1994) », in *RADIC* (1998), page 18, note 66.

³⁹⁵ Mais le retrait de ces troupes ne s'est terminé que le 21 août 1994. Dans sa lettre précitée du 19 juin 1994, le Secrétaire général des Nations Unies avança la nécessité de demander aux gouvernements intéressés de s'engager à maintenir leurs troupes au Rwanda jusqu'à ce que la MINUAR II puisse disposer des effectifs requis pour prendre la relève de la force multinationale et que celle-ci ait créé les conditions permettant à la MINUAR II de s'acquitter, de sorte que les deux forces étaient étroitement coordonnées par leurs commandements pendant une certaine période, *Idem. op. cit.*, page 18, note 67.

³⁹⁶ Paragraphe 3 du dispositif de la résolution 929 (1994).

humanitaire, une action multilatérale comme elle a été clairement définie par la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994³⁹⁷ ou plutôt unilatérale car conduite essentiellement par la France sur le terrain ?

L'*Opération turquoise* était-elle, ou non, indépendante de l'ONU, était-ce un cas d'intervention militaire unilatéral ou un cas de « sous-traitance » de l'action humanitaire ?

Les avis divergent sur ces points. Pour Jean-Denis Mouton, par exemple, le Conseil de sécurité avait autorisé au Rwanda « *ce qu'on peut appeler rigoureusement une ingérence humanitaire* »³⁹⁸. L'auteur poursuit : « *Quelles que soient les arrières pensées politiques des Etats, l'habilitation que ceux-ci (...) reçoivent ou confèrent à travers le vote du Conseil de sécurité peut s'analyser comme une autorisation de commettre une ingérence humanitaire. L'ampleur de la crise humanitaire relevée par la résolution 929 constituant une menace à la paix et à la sécurité dans la région, qui la justifie aux yeux de l'organe principal des Nations Unies, en dépit du fait que l'un des adversaires politiques prend le dessus sur l'autre* »³⁹⁹. L'auteur considère aussi que l'*Opération turquoise* a été nationale de bout en bout et que de ce point de vue, le contrôle onusien a été réduit au strict minimum. Il justifie son avis par le fait que l'*Opération turquoise* se présente comme une opération pratiquement légalisée à posteriori, puisqu'il s'est avéré, comme il l'affirme, que le prépositionnement des troupes a été effectué par la France avant même le feu vert du Conseil de sécurité, grâce à l'accord du Zaïre. L'auteur poursuit son raisonnement en assurant que : « *les grandes décisions relatives au déroulement de l'opération seront entièrement françaises ; le niveau quantitatif de la force et*

³⁹⁷ Le Conseil de sécurité des Nations Unies « *accueille favorablement la lettre du Secrétaire général en date du 19 juin 1994 (S/1994/728) et donne son accord à ce qu'une opération multinationale puisse être mise sur pied au Rwanda à des fins humanitaires jusqu'à ce que la MINUAR soit dotée des effectifs nécessaires* », paragraphe 1 du dispositif de la résolution 929 (1994).

³⁹⁸ MOUTON (J.-D.), « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », op. cit., page 222.

³⁹⁹ *Idem.* op. cit., page 222.

*sa composition, les décisions tactiques et en particulier la décision de créer une zone humanitaire sûre »*⁴⁰⁰.

Cet avis n'était pas partagé par la majorité des juristes qui ne voient, dans le cas d'espèce, aucune forme d'ingérence humanitaire, puisque l'*Opération turquoise* est, par essence, autorisée par le Conseil de sécurité, d'une part, et prévue dans le cadre du chapitre VII, d'autre part. Ces justifications ne font pas l'unanimité, mais au moins, il y a plus d'un avis qui écarte l'hypothèse d'une ingérence humanitaire pour ce qui est de l'*Opération turquoise*.

Pour Moussounga Itsouhou Mbadinga, « *la résolution 929 (1994) autorisant l'emploi de tous les moyens nécessaires, éventuellement de la force armée par les membres de cette coalition militaire, ne peut être considérée comme une application des articles 42 et suivants de la Charte* »⁴⁰¹. Pour expliquer son point de vue, l'auteur rappelle que le Conseil de sécurité avait pris en compte la préoccupation d'envisager sans tarder un embargo sur les armes au Rwanda, conformément à l'article 41 de la Charte des Nations Unies, dans la partie B de la résolution 918 (1994) du 17 mai 1994 qui décréta un embargo sur les armes à l'égard de ce pays. En l'espèce, l'auteur affirme qu'il s'agit d'un embargo-mesure conservatoire⁴⁰², car il a été déclaré à l'encontre de toutes les parties en conflit avec l'objectif de faire cesser les hostilités. Cela signifie que cet embargo devait servir à priver les deux belligérants des moyens de prolonger la guerre civile, mais ne servait nullement à sanctionner les FAR.

D'autre part, l'auteur affirme que l'on ne se situe point dans le cadre des articles 42 et suivants de la Charte, tout en regrettant le flou qui entoure la base juridique attestant la conformité de la résolution du Conseil de sécurité à la Charte des Nations Unies. Selon lui : « *le dispositif prévu par la Charte comprend la mise en place d'un comité d'Etat-major et d'une force militaire*

⁴⁰⁰ *Ibid.* op. cit.

⁴⁰¹ MBADINGA (M-I.), « Considérations sur la légalité des interventions dans la crise du Rwanda », op. cit., page 19.

⁴⁰² Cf. la distinction entre l'embargo-mesure conservatoire et l'embargo-sanction, in PELLOUX (R.), *L'embargo sur l'exportation des armes*, 1935, pp. 146 - 155.

*internationale mise à la disposition du Conseil de sécurité par l'intermédiaire des accords spéciaux (article 43) qui se chargerait de l'application des mesures militaires coercitives décidées par le Conseil sur la base de l'article 42. Dans ce cas de figure, (...), les Etats n'interviennent plus en tant qu'agents d'exécution d'une décision, c'est le Conseil qui agit, appliquant lui-même la mesure qu'il a décidé de prendre, par le moyen de forces qui, quoique d'origines nationales, ne relèvent plus que de son commandement, sans aucune médiation des Etats membres »⁴⁰³. Ces accords n'ayant jamais été pris, les mesures prises ne se situent alors pas dans le cadre des articles 42 et suivants de la Charte des Nations Unies. Sur la question de savoir si leur absence constitue ou non une entrave à la prise de telles mesures, l'auteur affirme que le courant majoritaire de la doctrine s'accorde à en reconnaître la validité. Par conséquent, les mesures prises dans le cadre de l'*Opération turquoise* ne constituent point un cas d'ingérence humanitaire, selon cet auteur, puisque « le mandat, la durée et le caractère impartial et neutre de la mission se trouvent strictement encadrés (...). Par ailleurs, le Secrétaire général disposait de la latitude de mettre fin à l'opération sans en référer au Conseil »⁴⁰⁴.*

Pour sa part, Yann Kerbrat pense qu'il s'agit, en l'espèce, d'une « opération intermédiaire entre une opération de maintien de la paix et une opération coercitive au sens de l'article 42. Ayant vocation temporaire (...), cette mesure se situe également à la frontière des mesures coercitives de l'article 42 et des mesures provisoires de l'article 40 »⁴⁰⁵.

En ce qui nous concerne, nous pensons qu'il y a lieu de lire le paragraphe 3 du dispositif de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 autorisant la France à recourir à la force armée, corrélativement au paragraphe 2 du dispositif, en vertu duquel le Conseil de sécurité « accueille favorablement aussi l'offre d'Etats

⁴⁰³ MBADINGA (M-I), « Considérations sur la légalité des interventions dans la crise du Rwanda », op. cit., page 20.

⁴⁰⁴ Idem. op. cit., page 21.

⁴⁰⁵ KERBRAT (Y.), *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Paris, LGDJ, 1995, page 75.

*membres de coopérer avec le Secrétaire général afin d'atteindre les objectifs des Nations Unies au Rwanda par la mise en place d'une opération temporaire, placée sous commandement et contrôle nationaux, visant à contribuer, de manière impartiale, à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, étant entendu que le coût de la mise en oeuvre de cette offre sera à la charge des Etats membres concernés »*⁴⁰⁶. Par conséquent, il apparaît que le choix de cette forme d'action par le Conseil de sécurité s'expliquait simplement par des raisons financières, puisque l'action était entièrement prise en charge par l'Etat qui l'avait proposée, c'est-à-dire par la France, ce qui signifie que l'on se trouve face à une action autorisée par le Conseil de sécurité qui habilita la France à recourir à la force armée, sans pour autant ouvrir la brèche à la consécration d'un droit d'ingérence humanitaire. De surcroît, la France, même si elle avait mis en oeuvre unilatéralement l'*Opération turquoise*, elle n'avait pourtant pas agi seule et ce n'est pas elle qui avait pris la décision d'agir en ayant recours à la force armée.

Il nous semble alors que, bien que l'opération *Restore Hope* du 9 décembre 1992 opérée par les Etats-Unis en Somalie parallèlement à l'action de l'ONUSOM II et l'opération *Deny flight* du 8 avril 1993 opérée par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine en coordination avec l'état major de la FORPRONU, constituent toutes deux des actions unilatérales autorisant le recours à la force à des Etats membres dans un Etat souverain pour des raisons humanitaires, l'*Opération turquoise* au Rwanda représente un grand virage dans les opérations de maintien de la paix du Conseil de sécurité, en ce qu'elle ouvrait la voie à une externalisation ou une forme de sous-traitance de l'action humanitaire, au profit des Etats agissant unilatéralement et en toute indépendance, mais sous la bannière du Conseil de sécurité, c'est-à-dire au profit et pour le compte de l'Organisation des Nations Unies⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 929 (1994).

⁴⁰⁷ A la différence des opérations menées unilatéralement par les Etats au profit des Kurdes de l'Irak en 1991 et des Kosovars en 1999, et qui étaient décidées et mises en oeuvre en marge du système

Concernant la portée de la référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans l'autorisation donnée aux Etats d'intervenir au Rwanda, nous pensons que, par cette référence, le Conseil de sécurité puise une sorte de légalité d'exception dans laquelle son action « *s'épanouit plus librement* »⁴⁰⁸. En conclusion nous pouvons dire que l'*Opération turquoise* conçue par la France, autorisée par le Conseil de sécurité et dirigée par les Français sur le territoire rwandais a cette spécificité d'être une action unilatérale habilitée par le Conseil de sécurité d'agir, sans constituer d'ingérence humanitaire. Nous nous demandons alors en quoi consistait effectivement cette opération et quels en étaient les apports par rapport à l'action humanitaire au Rwanda, en général ?

b) Les apports de l'Opération turquoise

Quelques jours après le lancement de l'*Opération turquoise*, le gouvernement français annonça, le 2 juillet 1994⁴⁰⁹, son intention de créer une zone de protection humanitaire dans le sud-ouest du Rwanda⁴¹⁰, zone limitrophe au Zaïre couvrant environ le cinquième du territoire rwandais. Le 5 juillet 1994, une zone humanitaire sûre fut créée dans le cadre de l'*Opération turquoise*⁴¹¹. Cette zone avait pour objectif de protéger les populations déplacées, interdire toute exaction et s'opposer, au besoin par la force, à l'intrusion d'éléments armés. Cette nouvelle initiative française avait suscité de nombreuses protestations, tant en France, qu'à l'étranger⁴¹². Dès lors, il convient de s'interroger à propos de la légalité de cette zone, ainsi que ses limites.

onusien et en dehors de toute habilitation par le Conseil de sécurité, Cf. nos développements au sein du chapitre deuxième de cette partie.

⁴⁰⁸ COMBACAU (J.), « Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », op. cit. page 157.

⁴⁰⁹ C'est dans une lettre adressée par le représentant permanent de la France auprès des Nations Unies au Secrétaire général que la France avait annoncé son initiative de créer la zone humanitaire sûre au Rwanda, en date du 1^{er} juillet 1994, S/1994/798.

⁴¹⁰ Précisément dans le triangle Cyangugu-Kibuye-Gikongoro.

⁴¹¹ La force comptait 2 550 militaires de l'armée française et 500 autres venus de sept pays d'Afrique (Sénégal, Guinée-Bissau, Tchad, Mauritanie, Égypte, Niger et Congo).

⁴¹² Cf. MINDUA (A.), « De la légalité de la zone de sécurité française au Rwanda », in *Afrique 2000*, n° 18, juillet - août - septembre 1994, pp. 19 - 20.

Concernant la question de la légalité de la zone humanitaire sûre au Rwanda, il convient de noter que le Secrétaire général des Nations Unies avait seulement informé les membres du Conseil de sécurité de la création de cette zone. Finalement, le Conseil de sécurité n'a fait qu'en prendre note, à travers une déclaration de son président, en date du 14 juillet 1994⁴¹³. Il paraît alors étonnant qu'aucune nouvelle résolution du Conseil de sécurité n'ait été adoptée dans le but d'autoriser expressément l'instauration de la zone humanitaire sûre au Rwanda par le gouvernement français⁴¹⁴. Cette initiative française était-elle alors justifiée au regard du droit international ? Sa légalité peut-elle être contestée ou y avait-il d'autres bases juridiques en mesure de fonder une telle action ?

En réalité, dans sa lettre adressée au Secrétaire général des Nations Unies en vue d'obtenir une autorisation d'intervention au Rwanda, le représentant permanent de la France avait proposé que l'*Opération turquoise* bénéficie de tous les pouvoirs de la MINUAR élargie, notamment celui de contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien de zones humanitaires sûres⁴¹⁵. Par ailleurs, à la lecture des résolutions antérieures du Conseil de sécurité, les résolutions 918 (1994) du 17 mai 1994⁴¹⁶, 925 (1994) du 8 juin 1994⁴¹⁷ et 929 (1994) du 22 juin 1994⁴¹⁸, nous pouvons constater qu'il

⁴¹³ S/PRST/1994/34.

⁴¹⁴ Le représentant permanent de la France auprès des Nations Unies n'estima pas qu'une telle autorisation fut nécessaire, se fondant alors sur les résolutions antérieures du Conseil de sécurité, les résolutions 918 (1994) du 17 mai 1994, 925 (1994) du 8 juin 1994 et 929 (1994) du 22 juin 1994.

⁴¹⁵ S/1994/734, du 21 juin 1994.

⁴¹⁶ La résolution 918 (1994) du 17 mai 1994 qui avait chargé la MINUAR II d'une mission de maintien de la paix et d'assistance humanitaire, avait prévu qu'elle devrait « *contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien, là où il sera possible, de zones humanitaires sûres* », paragraphe 3 du dispositif de la résolution 918 (1994).

⁴¹⁷ Le paragraphe 4 du dispositif de la résolution 925 (1994) du 8 juin 1994 précisait, lui aussi, le mandat élargi de la MINUAR II en des termes identiques, puisqu'il avait prévu la nécessité de « *contribuer à la protection et à la sécurité des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien, là où il sera possible, de zones humanitaires sûres* ».

s'agissait, dans toutes ces résolutions, d'un objectif unique, celui de contribuer « à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda ». En outre, si le terme « zone humanitaire sûre » apparaît clairement dans les résolutions 918 (1994) du 17 mai 1994 et 925 (1994) du 8 juin 1994, seule la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 ne l'emploie pas explicitement, comme ce fut le cas dans les résolutions antérieures, néanmoins elle autorisait la France expressément, dans le cadre de la mise en œuvre de l'*Opération turquoise*, à employer « tous les moyens nécessaires » pour atteindre ce but, y compris la possibilité de recourir à la force armée⁴¹⁹.

Par conséquent, nous pouvons affirmer que tous ces éléments prouvent, sans aucune ambiguïté, que l'autorisation tant recherchée par une nouvelle résolution du Conseil était inutile et les résolutions du Conseil de sécurité susmentionnées conféraient explicitement aux Etats membres responsables de la conduite de cette mission la possibilité et le droit de créer une zone humanitaire sûre au Rwanda. D'autant plus que le président du Conseil de sécurité des Nations Unies, dans sa déclaration du 14 juillet 1994, ne contesta point la légalité de l'initiative française. Bien au contraire, il rappela le caractère strictement humanitaire de cette zone et demanda à ce « qu'il soit respecté »⁴²⁰.

Concernant la question des limites de la zone humanitaire sûre au Rwanda, il convient de rappeler qu'à l'origine, les forces déployées dans le cadre de l'*Opération turquoise* n'avaient pas pour mission de s'interposer entre les parties en conflit, quoique les avis divergent à propos de cette idée. En effet,

⁴¹⁸ Le paragraphe 2 du dispositif de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 dispose que le Conseil de sécurité « accueille favorablement aussi l'offre d'Etats membres de coopérer avec le Secrétaire général afin d'atteindre les objectifs des Nations Unies au Rwanda par la mise en place d'une opération temporaire, placée sous commandement et contrôle nationaux, visant à contribuer, de manière impartiale, à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda ».

⁴¹⁹ Le paragraphe 2 du dispositif de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 autorise les Etats membres, dans le cadre de la mise en œuvre de cette opération, à employer : « tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires énoncés au paragraphe 4 de la résolution 925 (1994) ».

⁴²⁰ SC/PRST/1994/34, 14 juillet 1994, paragraphe 3.

et selon David Ruzié, « *il n'appartient pas aux troupes françaises d'empêcher l'avance du FPR et encore moins de chercher à désarmer les antagonistes* »⁴²¹. Tout au contraire, le général Jean-Claude Lafourcade affirme plutôt que : « *la force s'est déployée dans cette zone pour en assurer le contrôle et la sécurité, s'opposant aux tentatives de pénétration du FPR et désarmant les milices et les forces armées rwandaises* »⁴²². De même que Thierry Garcin qui écrit : « *Paris fut accusée d'y abriter les auteurs du génocide, bien qu'elle s'employât à désarmer forces et milices ex-gouvernementales* »⁴²³.

Dans cette même logique, Moussounga Itsouhou Mbadinga répond, à la question de savoir si l'on pouvait désarmer les personnes se trouvant dans la zone humanitaire sûre sous le contrôle de la coalition militaire, par l'affirmative, tout en annonçant plusieurs considérations à l'appui de cette thèse. En premier lieu, affirme-t-il, une zone humanitaire sûre est, en principe, une zone démilitarisée. Cette vision, poursuit l'auteur, correspond parfaitement à la définition qu'en donne le droit international humanitaire et à la pratique observée par les Nations Unies à l'heure actuelle. Dès lors, les militaires et les civils accueillis dans cette zone humanitaire sûre doivent être désarmés afin de favoriser le bon déroulement de l'opération. De plus, le paragraphe 3 de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 autorisa la force multinationale à user de « *tous les moyens nécessaires* » pour atteindre les objectifs humanitaires de la mission. « *Le désarmement de toute personne armée pénétrant dans la zone humanitaire sûre ne devrait-il pas faire partie de ces moyens nécessaires à mettre en œuvre ?* »⁴²⁴, s'exprime l'auteur. Jean-Denis Mouton conclut, quant à

⁴²¹ **RUZIE (D.)**, « Le cadre juridique des interventions françaises au Rwanda », op. cit., pp. 106 - 107.

⁴²² Cité in **COT (J.)**, (sous dir.), *Opérations des Nations Unies, leçons de terrain (Cambodge, Somalie, Rwanda, ex-Yougoslavie)*, Paris, Fondation pour les études de défense, 1995, page 203.

⁴²³ **GARCIN (Th.)**, « L'intervention française au Rwanda », in *Le trimestre du Monde*, n° 2, 1996, page 68.

⁴²⁴ **MBADINGA (M-I)**, « Considérations sur la légalité des interventions dans la crise du Rwanda », op. cit., page 23.

lui, le passage de l'*Opération turquoise* de l'humanitaire au sécuritaire⁴²⁵, à travers la création de la zone humanitaire sûre.

Pour nous, il est impératif de remonter aux circonstances historiques et politiques qui avaient entouré la mise en œuvre de l'*Opération turquoise*, afin d'en délimiter les contours. En effet, hormis le caractère strictement humanitaire de l'*Opération turquoise*, surtout suite à la création de la zone humanitaire sûre au sud ouest du Rwanda, il n'est pas sans intérêt de rappeler les premières actions de la France dans ce pays pauvre de l'Afrique, afin de mieux comprendre les motifs sous-jacents d'une telle intervention militaire, sous couvert strictement humanitaire. En effet, et bien que le Rwanda ne soit pas dans les priorités de la France⁴²⁶, ce dernier pays s'est investi militairement au Rwanda à partir de l'attaque du FPR (octobre 1990), non seulement pour venir à la rescousse de ses ressortissants (qui ne sont que quelques dizaines et qu'il lui faudra évacuer), mais pour tenter de protéger la stabilité du régime en place, c'est-à-dire pour épauler les forces armées rwandaises (FAR) qui étaient, 4 ans après, celles qui avaient décidé et exécuté le génocide perpétré contre les Tutsis. La France ayant choisi le mauvais camp, avait alors été accusée d'être « *une complice passive du génocide* »⁴²⁷, et « *une terre d'asile de luxe pour les dignitaires hutus qui ont commandité les massacres* »⁴²⁸.

Face aux propos accusateurs lancés contre la France, surtout par les médias⁴²⁹, on comprend alors mieux la réaction rapide du gouvernement français

⁴²⁵ Cf. MOUTON (J.-D.), « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », op. cit., page 223.

⁴²⁶ Selon Jean-Claude Willame, le Rwanda, par exemple, n'a jamais figuré dans la liste des 20 principaux clients et fournisseurs africains de la France, Cf. WILLAME (J.-C.), *L'ONU au Rwanda (93-95) : La communauté internationale à l'épreuve d'un génocide*, op. cit., page 92.

⁴²⁷ Cf. KROP (P.), *Le génocide franco-africain*, Paris, J.C Lattes, 1994.

⁴²⁸ Cf. journal *Libération*, du 19 mai 1994.

⁴²⁹ Aux Etats-Unis, on ne manqua pas de rappeler, une semaine après le début des tueries, que « *c'est de l'argent français qui est derrière le surarmement du Rwanda, et que la France porte une part de responsabilité dans le bain du sang en cours* », Cf. *The International Herald Tribune*, du 15 avril 1994.

En Belgique, la journaliste Colette Braeckman lança ses affirmations sur « *une participation française dans l'attentat contre l'avion présidentiel* », Cf. journal *Le soir*, du 17 juin 1994.

qui pouvait, de plus en plus difficilement, légitimer sa politique passée au Rwanda, et qui tenait absolument à « *sauver l'honneur de la France* »⁴³⁰, en lançant l'*Opération turquoise* en juin 1994. C'est donc dans cette conjoncture politico-diplomatique, que fut décidée l'action militaire de la France⁴³¹.

Sur le plan des faits, il était à craindre que quelques dérapages n'éclatent au cours du déroulement de l'opération elle-même, d'autant plus qu'un certain nombre d'unités françaises, ayant combattu à côté des FAR entre 1990 et 1993, avaient noué avec elles des relations de camaraderie. Néanmoins, le gouvernement français insista sur le fait que l'*Opération turquoise* allait devoir être conduite avec un maximum de prudence et de respect des règles imposées par le Conseil de sécurité⁴³².

Du côté du FPR, certains de ses porte-parole dénoncèrent, à travers la création de la zone humanitaire sûre au sud ouest du Rwanda, « *un projet de néo-colonisation (...), une forme de balkanisation du Rwanda sur un modèle ethniquement calculé (...), une coordination des bases armées de l'armée gouvernementale et des milices* »⁴³³. Mais, est-ce que les troupes françaises

Certains journaux flamands avaient assuré que des diplomates français « *s'entretiennent avec les perpétrateurs des massacres au Rwanda qui se sont réfugiés à Paris* », Cf. journal *De Standaard*, du 28 avril 1995.

La presse internationale s'évertua à présenter l'*Opération turquoise* comme « *une gesticulation douteuse* » (*The Guardian*), « *une redoutable erreur* » (*La Libre Belgique*), « *un Rwandagate* » (*Le Soir*), « *une mission impossible* » ou « *un pis-aller à défaut de mieux-aller* » (*Libération*).

⁴³⁰ Cf. WILLAME (J-C.), *L'ONU au Rwanda (93 - 95) : La communauté internationale à l'épreuve d'un génocide*, op. cit., page 102.

⁴³¹ De ce seul point de vue, écrit Jean-Claude Willame, on doit admettre que l'*Opération turquoise* fit prévaloir l'intelligence politique sur les contingences purement logistiques. Ce qui permet à l'auteur de conclure que : plus politique qu'humanitaire, l'*Opération turquoise* s'avéra en définitive une opération réussie bien que tardive et à haut risque et qui ne parvenait pas à occulter le fait que la France avait pour trop longtemps choisi ce qui allait se révéler être le mauvais camp. Elle n'avait reçu qu'une très molle approbation des diplomates étrangères qui se retranchèrent prudemment derrière les clameurs d'indignation de la presse et de l'opinion publique internationale. De même, les gouvernements européens, tout en marquant du bout des lèvres leur accord sur l'initiative française, déclinaient, en recourant à différents prétextes, l'invitation à participer à une opération qui était pourtant clairement définie comme multinationale dans la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994, *Idem*. op. cit. pp. 106 - 107.

⁴³² Jean-Claude Willame ne manque pas d'affirmer, à cet égard, que : « *force est de constater ici que la France maîtrisa bien le jeu en s'en tenant bel et bien tant à la lettre qu'à l'esprit du mandat qu'elle a reçu des Nations Unies* », Cf. WILLAME (J-C.), « *Diplomatie internationale et génocide au Rwanda* », in *Politique Africaine*, Paris, Karthala, n° 55, octobre 1994, page 130.

⁴³³ Déclaration du représentant du FPR en Europe, in journal *Le Monde*, du 6 juillet 1994.

avaient réellement cherché, à travers la création de ce périmètre protégé, à soutenir les forces de l'ancien régime, puisqu'ils avaient défini un triangle dans lequel le FPR ne pouvait pas procéder à des incursions militaires⁴³⁴ ?

C'est à propos de cette accusation que s'étaient produits les seuls heurts entre les troupes françaises et celles du FPR à la mi-juillet 1994. Mais le Conseil de sécurité s'est enfin déclaré sur cette question pour réaffirmer « *le caractère humanitaire de la zone humanitaire sûre au sud-ouest du Rwanda et (exigea) que tous ceux que cela concerne respectent ce caractère* »⁴³⁵. En fin de compte, le 18 juillet 1994, le FPR avait fini par annoncer sa victoire, se dotant d'un gouvernement à base élargie, tandis que le gouvernement intérimaire s'est réfugié au Zaïre. La dernière phase de l'occupation française de la zone humanitaire sûre du sud-ouest du Rwanda se déroula sans incidents et la MINUAR II, qui a commencé à déployer ses premières unités dès le 10 août 1994, avait pris totalement la relève à partir du 21 août 1994, au moment de la fin de l'*Opération turquoise*⁴³⁶.

Par conséquent, loin de constituer une ingérence humanitaire, nous pouvons confirmer que l'*Opération turquoise* était une simple opération de maintien de la paix, nouvelle formule, bel et bien autorisée par le Conseil de sécurité et habilitée à utiliser la force armée, dans le but de protéger les populations déplacées dans la zone humanitaire sûre. Néanmoins, nous pensons que ce n'est pas la légalité de cette zone qui devait être contestée mais c'est plutôt la dénaturation des objectifs humanitaires de l'*Opération turquoise* au

⁴³⁴ Selon Jean-Claude Willame, les contacts entre les FAR et la France, quasiment avérés depuis août 1991, n'avaient jamais cessé pendant la durée de l'*Opération turquoise*, tant sur le terrain des opérations qu'à Paris. L'auteur se demanda alors si, par l'établissement de la zone humanitaire sûre, la France n'avait pas, en réalité, facilité les choses pour le FPR qui avait tout à gagner d'une neutralisation de la zone sud-ouest, où la France allait devoir gérer les masses de réfugiés qui affluaient, ce qui lui permettait de déplacer le front vers le bastion nord-est encore tenu par le gouvernement intérimaire. Selon l'auteur, « *le discours du FPR à l'égard des agissements français au Rwanda fut sans doute un discours en trompe-l'œil à destination de l'extérieur* », in WILLAME (J.-C.), « *Diplomatie internationale et génocide au Rwanda* », op. cit. page 130.

⁴³⁵ Déclaration du président du Conseil de sécurité des Nations Unies du 14 juillet 1994, S/PRST/1994/34.

⁴³⁶ Cf. le Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la MINUAR du 6 octobre 1994, S/1994/1133.

profit d'enjeux politiques et stratégiques dans la région qui devrait être remise en question. L'opération *Support Hope* déployée par les Etats-Unis d'Amérique répondait-elle au même jeu d'intérêts politiques que la France (à travers l'*Opération turquoise*) ou saurait-elle se limiter à sa logique strictement humanitaire ?

B- L'intervention unilatérale des Etats-Unis

Pour les Etats-Unis, le Rwanda n'était pas considéré comme un lieu relevant de l'intérêt national américain. Bien que les autorités américaines paraissent apprécier correctement le caractère explosif de la situation politique au Rwanda, ce pays était à peu près complètement ignoré par les décideurs américains pour qui, le Rwanda faisait partie de la zone d'influence européenne. C'est ainsi que la tragédie qui s'est produite au Rwanda au début du mois d'avril 1994 n'avait eu, de prime abord, aucun écho aux Etats-Unis, sauf auprès de quelques universitaires qui étaient pratiquement les seuls à avoir déclenché l'alarme. Il a donc fallu attendre jusqu'à mi-mai 1994, avant qu'une initiative politique ne soit prise par une vingtaine de membres de la Commission des relations étrangères du Sénat⁴³⁷. Celle-ci avait pris la forme d'une lettre adressée à l'ex-président américain Bill Clinton, dans laquelle les sénateurs avaient demandé une intervention des Etats-Unis dans ce qu'ils avaient considéré comme un « *génocide planifié* »⁴³⁸.

Bien que l'opinion publique aux Etats-Unis soit souvent favorable à une participation américaine aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, le Congrès et la Maison Blanche s'étaient, quant à eux, confrontés au doute et à l'irrésolution en raison des contraintes budgétaires fédérales, ainsi que les lourds échecs des opérations de maintien de la paix des Nations Unies au cours des années précédentes. Par conséquent, les massacres perpétrés au

⁴³⁷ Sous la pression d'une coalition d'associations privées dont 21 étaient déjà engagées dans des actions humanitaires au Rwanda.

⁴³⁸ Lettre du 16 juin 1994.

Rwanda, à compter du 6 avril 1994, ne suscitèrent au début aucune émotion et l'administration Clinton n'y attacha pas grand intérêt⁴³⁹. Par conséquent, il a fallu attendre une grande pression de l'opinion publique américaine après l'exode massif des réfugiés à Goma, ainsi que la série de drames subséquents, pour que l'administration américaine ait enfin décidé de réagir.

Soucieux d'éviter tout engagement politique, le président des Etats-Unis avait répondu à la tragédie rwandaise par un engagement financier de 15 millions de dollars destinés à pallier les difficultés d'installation des centaines de milliers de réfugiés affluant en Tanzanie. Cette réponse était toutefois limitée à une aide strictement humanitaire, dans le cadre d'une opération militaire surnommée *Support Hope*. C'est dans ce cadre que s'insère l'étude de la légalité de l'intervention unilatérale américaine dans le conflit interne au Rwanda (a), afin d'en tirer les apports sur le plan de l'action humanitaire allouée aux Rwandais (b). Les divergences d'opinions suscitées par l'action des Etats-Unis étaient divisées sur le point que l'opération *Support Hope* constitua un cas d'ingérence, ou de simple assistance humanitaire.

a) La base légale de l'opération *Support Hope*

Face à la situation d'urgence à laquelle était confronté le Rwanda sur son territoire, ce dernier n'offrait aucune solution permettant d'atténuer les souffrances de ses populations⁴⁴⁰. C'est dans ce contexte que s'est inscrite l'action humanitaire des Américains, et dont la base légale relève des textes

⁴³⁹ Pour Alain Joxe, « dans la nouvelle représentation stratégique américaine du monde depuis la fin de la guerre froide, l'Afrique ne ferait partie que de la troisième zone d'intérêts stratégiques américains et où les désordres sont devenus indifférents », Cf. **JOXE (A.)**, « Humanitarisme et empires », in journal *Le Monde diplomatique*, janvier 1993, page 7.

Cf. aussi **FORGES (A, de)**, « Face au génocide, une réponse désastreuse des Etats-Unis et des Nations Unies », in **GUICHAOUA (A.)**, (sous dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993 - 1994)*, Paris, Karthala, 1995, pp. 458 et ss.

⁴⁴⁰ Moussounga Itsouhou Mbadinga affirme qu'il ne s'agissait pas d'un refus de requérir l'aide extérieure afin de priver les populations nécessiteuses des secours humanitaires dont elles avaient grandement besoin, mais d'une incapacité réelle à trouver les moyens humains et matériels pour y faire face et partant de l'impossibilité de les mettre en œuvre, Cf. **MBADINGA (M-I)**, « Considérations sur la légalité des interventions dans la crise du Rwanda », op. cit., page 25.

juridiques relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Il s'agit, en l'occurrence, de l'obligation générale de coopération au respect et à la mise en œuvre des droits fondamentaux de la personne humaine, en vue de la jouissance de leur droit à la vie. L'opération *Support Hope* avait été largement contestée, en raison de l'ambiguïté de la base juridique qui l'avait légitimée. Qualifiée d'ingérence humanitaire, il s'agit, dès lors, de réfuter cet avis, tout en apportant les preuves que l'opération militaire conduite par les Américains n'était qu'une simple opération d'assistance humanitaire.

En l'occurrence, les Etats-Unis se sont basés sur l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949⁴⁴¹, ainsi que l'article 18 § 2 du Protocole II du 8 juin 1977 additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et relatif aux conflits armés non internationaux⁴⁴², afin de justifier leur intervention militaro-humanitaire *Support Hope* et la fonder juridiquement. Néanmoins, nous pensons que l'emploi de la force aux fins d'imposer l'acheminement des secours au Rwanda ne saurait trouver sa base dans le droit

⁴⁴¹ L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 dispose que : « *En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des parties contractantes, chacune des parties sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes : 1- les parties qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors combat pour maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue (...). 2- Les blessés et malades seront recueillis et soignés.*

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux parties au conflit (...) ».

L'expression des « *parties au conflit* » dont il s'agit dans cet article 3 désigne à la fois les autorités légales de l'Etat et l'autorité responsable dirigeant les insurgés (dans le cas d'espèce, il s'agit du FPR et du gouvernement intérimaire au Rwanda).

⁴⁴² L'article 18 § 2 du protocole II relatif aux conflits armés non internationaux dispose que : « *Lorsque la population civile d'un territoire sous le contrôle d'une partie au conflit, autre qu'un territoire occupé, est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées mentionnés à l'article 69, des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises, sous réserve de l'agrément des parties concernées par ces actions de secours. Les offres de secours remplissant les conditions ci-dessous ne seront considérées ni comme une ingérence dans le conflit armé, ni comme des actions hostiles ».*

international humanitaire qui ne permet pas l'emploi de la force dans les opérations de secours⁴⁴³.

Est-ce que cette action est interdite lorsqu'elle est entreprise par un Etat agissant unilatéralement ?

La disposition du Protocole II du 8 juin 1977 relatif aux conflits armés non internationaux, susmentionnée, ne contient aucune allusion à la nature du donateur des secours visés, mais elle n'interdit pas, pour autant, que de telles actions émanent d'un Etat tiers. L'intervention des Etats-Unis au Rwanda se situe justement dans ce cadre. Néanmoins, reste le problème de savoir si cette action était, ou non, autorisée à recourir à la force armée et si elle avait bénéficié de l'autorisation de l'ONU, comme ce fut le cas pour l'*Opération turquoise* ?

Sachant que le droit international interdit le recours à la force, hormis les cas de légitime défense et celui de l'application des mesures collectives par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il convient de noter qu'à priori, aucune résolution du Conseil de sécurité n'autorisa l'opération *Support Hope* et aucune disposition ne l'avait habilitée à utiliser le recours à la force armée.

En effet, les 4000 soldats américains déployés sur le territoire rwandais, dans le cadre de l'opération *Support Hope*, avaient agi en complète indépendance par rapport à l'ONU. Leur mission était unilatérale, strictement humanitaire et non liée aux opérations de maintien de la paix de l'ONU⁴⁴⁴. En d'autres termes, l'intervention américaine ne peut pas être située dans le cadre des opérations de maintien de la paix qui étaient du seul ressort du Conseil de

⁴⁴³ Cf. **CONDORELLI (L.)** et **CHAZOURNES (L-B, de)**, « Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances », in *Mélanges Jean Pictet, Études et essais sur le droit international humanitaire et les principes de la Croix-Rouge*, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 17 - 36.

⁴⁴⁴ Le porte-parole de la Maison Blanche avait affirmé que le déploiement des soldats américains au Rwanda ne devait pas se faire que « *dans un rôle humanitaire, pas dans un rôle de maintien de la paix* ». D'après les Américains, l'envoi de leurs troupes s'avérait complexe car cette opération aurait impliqué une certaine confusion avec les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Ils craignaient particulièrement que les Nations Unies ne leur demandent d'assurer la relève de l'*Opération turquoise*, en attendant le déploiement de la MINUAR II, Cf. **MBADINGA (M-I)**, « Considérations sur la légalité des interventions dans la crise du Rwanda », op. cit., page 29.

sécurité, ou des Etats habilités à agir unilatéralement par le Conseil de sécurité. Les soldats américains avaient donc opéré en toute indépendance, tant par rapport à l'*Opération turquoise*, que par rapport à la MINUAR. De ce fait, il paraît que les autorités américaines ne se sont même pas souciées d'une telle autorisation car, en ayant décidé de l'opération *Support Hope*, poussées par l'opinion publique et la presse américaine, elles ne semblaient pas dépendre d'une quelconque légitimité onusienne à propos de leur action, comme si le droit international s'associe aux décisions américaines, même si elles sont illicites.

Même si la licéité de l'opération *Support Hope* faisait défaut sur le plan des règles établies du droit international, nous pensons que cette action ne constitue pas, pour autant, un cas d'ingérence humanitaire car elle n'était pas imposée aux populations rwandaises mais elle s'était faite sur la base de leur consentement, ce qui exclut tout droit d'ingérence qui est généralement mis en œuvre, même sans tenir compte de la logique de l'accord. Par conséquent, il reste un dernier point juridiquement contestable, il s'agit des conditions de légalité de cette action car, pour être licite, l'assistance humanitaire fournie par les Etats-Unis devait bénéficier du consentement préalable des autorités rwandaises, d'une part, et s'étaler sur une période limitée dans le temps, d'autre part.

Pour la première condition, un doute pouvait naître au sujet de l'autorité appelée à donner son consentement : s'agissait-il du gouvernement intérimaire ou du FPR ? Selon Olivier Paye, et bien que le FPR soit aux contrôles d'une partie du territoire rwandais, seules les autorités gouvernementales rwandaises sur le territoire desquelles se déroulait le conflit interne, pouvaient donner leur accord aux actions de secours américaines⁴⁴⁵. Néanmoins, Moussounga Itsouhou Mbadinga ne partage pas cet avis puisqu'il s'agit d'une interprétation qui relève

⁴⁴⁵ **PAYE (O.)**, *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 92 - 93.

du juridisme et qui ne correspond pas exactement à la réalité sur le terrain. Pour lui, l'autorité qui reçoit l'aide humanitaire et dont le consentement devait être requis par l'Etat donateur fut le FPR⁴⁴⁶. Il nous semble alors que les autorités qui devaient donner leur consentement à l'opération *Support Hope* étaient bien le FPR qui avait alors pris le contrôle du pays en juillet 1994. De surcroît, nous pensons que le consentement requis des autorités de l'Etat récipiendaire n'a pas besoin d'être enfermé dans un formalisme strict⁴⁴⁷.

Pour ce qui est de la deuxième condition, l'opération de secours américaine a été effectivement limitée dans le temps puisqu'elle s'est déroulée du 22 juillet 1994 au 30 septembre 1994. Par conséquent, nous estimons que l'opération *Support Hope* était un cas d'assistance humanitaire et non un cas d'ingérence. Qu'en était-il alors de la contribution de l'action des Etats-Unis dans les efforts internationaux d'assistance offerte aux populations rwandaises ?

b) Les apports de l'opération *Support Hope*

L'intervention militaro-humanitaire américaine au Rwanda devait se dérouler en cinq étapes : arrêter la mort et stabiliser la situation, ramener les réfugiés au Rwanda, stabiliser la situation de manière à ce que les réfugiés restent au Rwanda, rendre la maîtrise de l'opération au Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), se retirer du Rwanda⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ L'auteur pense que la quasi-totalité du pays était sous le contrôle du FPR, à l'exclusion de la zone humanitaire sûre créée par la France, et les autorités légales de l'Etat au Rwanda n'avaient plus qu'une existence précaire, et par conséquent, ne pouvaient revendiquer aucune parcelle d'autorité réelle sur le territoire rwandais. Pour lui, il eût été pour le moins illogique de demander une quelconque autorisation à des autorités gouvernementales qui n'en étaient plus en réalité et ce, eu égard au principe de l'effectivité dans l'ordre juridique international. Il conclut enfin que le FPR était bel et bien l'autorité récipiendaire dont le consentement devait être requis par l'Etat donateur., Cf. **MBADINGA (M-I)**, « Considérations sur la légalité des interventions dans la crise du Rwanda », op. cit., page 28.

⁴⁴⁷ En vertu de l'adage « *qui ne dit mot consent* », il peut s'agir d'un simple acquiescement, c'est-à-dire, la non-opposition formelle à l'initiative d'aide d'un Etat étranger, Cf. *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil de la CIJ, 1986, op. cit., page 107, paragraphe 203.

⁴⁴⁸ Cf. journal *Le Figaro*, du 28 juillet 1994.

Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que le caractère strictement humanitaire de l'opération *Support Hope* fut réaffirmé par les autorités américaines qui tenaient à éviter tout engagement politique dans la crise rwandaise. En effet, dans une conférence de presse sur le Rwanda du 29 juillet 1994, le Président américain avait insisté sur le fait que l'opération *Support Hope* se cantonnait strictement à une aide d'urgence et déclara dans ce contexte : « *Laissez-moi être clair (...) : tout déploiement de troupes au Rwanda aurait comme seul et immédiat objectif le soutien à l'aide humanitaire et non le maintien de la paix* »⁴⁴⁹. Eu égard aux sommes engagées au profit du Rwanda⁴⁵⁰, il paraît incontestable que les Etats-Unis cherchaient à compenser leur inaction politique par un afflux d'aide de logistique humanitaire aux réfugiés.

Au total, la diplomatie américaine n'avait pas choisi de trop s'engager dans la question rwandaise. Les Américains n'avaient, certes, pas considéré la crise du Rwanda de 1994 comme un théâtre pertinent d'opérations humanitaires, puisque ce coin perdu du continent africain sous développé ne mettait guère en cause les intérêts américains ; et les Etats-Unis d'Amérique ne choisissent d'agir quelque part dans le monde, que lorsque leurs intérêts sont sérieusement mis en cause.

Cette politisation de l'humanitaire lui ôte alors toute signification légitime puisqu'il verse désormais dans un jeu d'intérêts inapproprié et mal conçu. Or, il était peut-être possible de sauver les centaines de milliers de personnes qui avaient été massacrées au Rwanda et celles qui avaient été contraintes à fuir leur pays, si la résolution du conflit ethnique avait été faite sur un plan politique et diplomatique et les Etats-Unis d'Amérique, s'ils l'avaient voulu, auraient pu jouer un rôle décisif pour résoudre cette question.

⁴⁴⁹ Cité in **WILLAME (J-C.)**, *L'ONU au Rwanda (93 - 95) : La communauté internationale à l'épreuve d'un génocide*, op. cit., page 125.

⁴⁵⁰ Le 29 juillet 1994, 320 millions de dollars étaient engagés par le Département de la Défense, le Département d'Etat et l'USAID pour rétablir et assurer les services aéroportuaires nécessaires à l'acheminement de l'aide à Goma et Kisangani, fournir un équipement dans le domaine de la distribution de l'eau potable, de médicaments et de nourriture, cité in **WILLAME (J-C.)**, *L'ONU au Rwanda (93-95) : La communauté internationale à l'épreuve d'un génocide*, op. cit., page 125.

Face à l'ampleur de la catastrophe humanitaire au Rwanda, même les solutions apportées par l'ONU aux problèmes consécutifs à la crise rwandaise, surtout sur le plan humanitaire, étaient insuffisantes et insatisfaisantes. En réalité, les insuffisances relevées en ce qui concerne la gestion de la situation humanitaire au Rwanda après le génocide témoignent d'une situation difficile à gérer, en dépit des initiatives de la communauté internationale. Dans ce sens, l'ONU était censée, d'une part, contribuer à assurer la sécurité des réfugiés et des civils en danger au Rwanda et, d'autre part, assurer la sécurité des opérations de secours humanitaire. Néanmoins, et compte tenu du quasi retrait des effectifs de la MINUAR I dès la mi-avril 1994, la phase la plus violente de la crise rwandaise s'est caractérisée par une grande impuissance de l'ONU.

Durant la période où il eut des grands flux de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur et à l'extérieur du pays, l'action des organismes des Nations Unies fut plutôt inefficace⁴⁵¹. Bien plus, la présence de l'ONU à travers la MINUAR (réduite à sa plus simple expression) n'atténua, en aucune manière, la violation par les parties au combat des règles du droit humanitaire international⁴⁵².

Bien que la situation humanitaire fût critiquable au Rwanda, même après le génocide, l'action de l'ONU n'a pas été efficace dans ce pays et les réponses de l'organisation à la situation au Rwanda, surtout sur le plan des droits de l'homme, n'avaient pas été à la mesure des attentes des rescapés du massacre perpétré depuis avril 1994. Néanmoins, deux initiatives importantes méritent une attention particulière, à ce niveau, en raison de l'importance de leurs envergures et de leurs auteurs⁴⁵³. Il s'agit respectivement des initiatives de la

⁴⁵¹ Selon le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Rwanda du 31 mai 1994, seuls quelques programmes d'aide humanitaire avaient pu être déployés dans les zones contrôlées par le FPR à partir du sud de l'Ouganda, S/1994/660.

⁴⁵² Les lieux civils, les hôpitaux, ainsi que les locaux des agences de l'ONU et des organisations humanitaires furent souvent la cible privilégiée des combattants.

⁴⁵³ Nous ne traiterons pas ici l'ensemble des réactions du système des Nations Unies au Rwanda. Nous laissons, en effet, en dehors du champ de notre étude les activités de certains organes et agences spécialisés des Nations Unies orientés, pour la plupart, vers la satisfaction des droits économiques,

Commission des droits de l'homme des Nations Unies, d'une part et celles du Haut Commissariat pour les réfugiés, d'autre part.

Prenant conscience de la gravité de la situation qui prévalait au Rwanda, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme⁴⁵⁴ avait pris un certain nombre d'initiatives importantes⁴⁵⁵. Concrètement, et suite à l'initiative de ce dernier, la Commission des droits de l'homme, réunie en session extraordinaire les 24 et 25 mai 1994, avait prié son président de nommer un Rapporteur spécial⁴⁵⁶ chargé d'enquêter sur place sur la situation des droits de l'homme au Rwanda⁴⁵⁷ et recueillir des informations sur les violations des droits de l'homme, du droit international humanitaire et les actes de génocide commis sur ce même territoire⁴⁵⁸. De même, le Conseil de sécurité adopta la résolution 935 (1994) du 1^{er} juillet 1994 par laquelle il demanda au Secrétaire général des Nations Unies de constituer, d'urgence, une Commission d'experts

sociaux et culturels tels que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation Mondiale de la Santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, le Programme Alimentaire Mondial.

⁴⁵⁴ Le poste du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a été créé par l'Assemblée générale des Nations Unies par sa résolution 48/141 du 20 décembre 1993 (Haut Commissaire chargé de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme) dans le sillage de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993. Aux termes de cette résolution, ce dernier est : « *le fonctionnaire des Nations Unies auquel incombera à titre principal, sous la direction et l'autorité du Secrétaire général, la responsabilité des activités des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme* », paragraphe 4 de la résolution 48/141 du 20 décembre 1993.

⁴⁵⁵ En effet, et dès le début de la crise rwandaise, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, M. José Ayala Lasso, avait adressé, le 14 avril 1994, au Secrétaire général des Nations Unies, un mémorandum dans lequel il suggéra que des mesures urgentes soient prises afin d'empêcher la détérioration de la situation des droits de l'homme dans ce pays, en invitant les membres de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies à envisager la convocation d'urgence de celle-ci. C'est ainsi que fut arrêté le principe d'une enquête internationale sur les violations des droits de l'homme et d'une mission de surveillance des droits de l'homme sous la protection de la MINUAR, Cf. Rapport des 11 et 12 mai 1994 à la Commission des droits de l'homme, *Documents des Nations Unies*, Conseil Economique et Social, E/CN.4/S-3/3, du 19 mai 1994, pp. 3 - 4.

⁴⁵⁶ Un Rapporteur spécial fut nommé en la personne de René Degni-Ségui, pour une période initiale d'une année.

⁴⁵⁷ Résolution S-3/1, Situation des droits de l'homme au Rwanda, adoptée le 25 mai 1994, paragraphe 18.

⁴⁵⁸ *Idem.* op. cit., paragraphe 21.

indépendants, chargée d'analyser et d'examiner les informations concernant les violations graves du droit international humanitaire commises au Rwanda⁴⁵⁹.

Néanmoins, l'opération des droits de l'homme au Rwanda⁴⁶⁰ n'avait pas été à la mesure des attentes du Haut Commissaire aux droits de l'homme et les résultats tangibles tardaient toujours à se faire sentir⁴⁶¹.

D'autre part, la victoire totale du FPR au Rwanda avait ouvert une autre voie à l'action humanitaire de l'ONU, toute tendue vers la tentative de faire rentrer les milliers de réfugiés et de déplacés chez eux. Afin de créer les conditions favorables au retour de tous ces gens, le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) avait décidé le déploiement d'observateurs des droits de l'homme chargés de contrôler particulièrement la sécurité des rapatriés sur la base d'une recommandation du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme⁴⁶². Toutefois, les difficultés du HCR à mener à bien sa mission face

⁴⁵⁹ Cf. Rapport du Secrétaire général sur la constitution d'une Commission d'experts en date du 1^{er} juillet 1994, *Documents des Nations Unies*, CS, S/1994, 879, du 26 juillet 1994.

La mission des spécialistes des droits de l'homme était multiple. En effet, ces derniers avaient été chargés, tout d'abord, de veiller sur la sécurité de toutes les personnes déplacées et les réfugiés, les aider à se réinstaller, leur redonner confiance et les inciter à rentrer chez eux. Ensuite, ce personnel spécialisé de l'ONU avait pour mission de procéder à des enquêtes sur le terrain, en vue de recueillir des preuves sur les différentes violations des droits de l'homme commises par les parties en conflit ainsi que sur le génocide.

⁴⁶⁰ Sur l'importance de cette opération, Cf. Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda soumis par le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, *Documents des Nations Unies*, E/CN.4/1994/12, du 12 août 1994, page 6.

Pour sa part, Fatsah Ouguergouz écrit, à propos de cette opération : « *le projet du Haut Commissaire s'était mue en une opération de grande envergure aux objectifs aussi variés qu'importants eu égard aux impératifs de réconciliation nationale, véritable préalable à la reconstruction de l'Etat rwandais* » et poursuit que : « *De part la variété de ses objectifs et l'importance de ses effectifs, on peut, sans l'ombre d'un doute, qualifier l'opération des droits de l'homme au Rwanda de véritable 'opération pilote' susceptible, en cas de succès, d'ouvrir la voie à d'autres opérations de même type dans des situations similaires* », Cf. **OUGUERGOUZ (F.)**, « La tragédie rwandaise du printemps 1994 : quelques considérations sur les premières réactions de l'ONU », in *RGDIP*, 1996/1, page 169.

⁴⁶¹ Selon le troisième rapport du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme en date du 11 novembre 1994, aucune investigation n'avait été encore conduite au 30 octobre 1994, en matière de violations graves du droit international humanitaire et de génocide. Le personnel mis temporairement à la disposition de l'unité spéciale fut rappelé par les gouvernements desquels il relevait et l'équipe des médecins légistes promise tarda à venir au Rwanda, Troisième Rapport sur la situation au Rwanda de M. René Degni-Ségui du 11 novembre 1994, op. cit., pp. 5 - 6.

Pour toutes ces informations, Cf. Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda du 25 mai 1994, op. cit., deuxième rapport du 12 août 1994, op. cit. et troisième rapport du 11 novembre 1994, op. cit.

⁴⁶² Deuxième Rapport sur la situation au Rwanda de M. René Degni-Ségui du 12 août 1994, op. cit.

au comportement des militaires des FAR et des milices qui créaient des obstacles sérieux au retour des réfugiés, avaient alors dicté au HCR la décision d'augmenter le nombre des observateurs des droits de l'homme, ainsi que la signature d'un nouveau type d'accords de rapatriement⁴⁶³.

Vers la fin du mois de septembre 1994, le HCR n'encourageait alors plus les réfugiés à regagner leur pays⁴⁶⁴. Mais le porte-parole de la MINUAR avait répondu que celle-ci ne disposait d'aucune information faisant état des massacres de personnes rentrées au Rwanda et que la MINUAR s'en tenait à ce programme de rapatriement des déplacés au Rwanda. Face à ces attitudes, totalement contradictoires, le Secrétaire général des Nations Unies avait imposé le silence à toutes les agences onusiennes impliquées dans les missions d'assistance humanitaire au Rwanda. La MINUAR décida alors de suspendre ses opérations de retour des déplacés.

Le rapatriement et la réinstallation de plus de deux millions de personnes réfugiées ou déplacées étaient alors fortement tributaires de la situation générale des droits de l'homme sur le territoire rwandais, situation elle-même liée essentiellement au traitement de la question de l'impunité. En effet, l'identification des coupables des violations graves des droits de l'homme, en vue de leur châtement, constitua ainsi un aspect important de la mission de l'ONU en la matière. Par ailleurs, la réaction la plus remarquable de l'ONU face à cette tragédie humanitaire était sans doute la création du tribunal pénal

⁴⁶³ Parmi ces accords, qui étaient signés par trois parties contractantes (le gouvernement de la République du Rwanda, le gouvernement de l'Etat d'accueil et le HCR), un accord tripartite sur le rapatriement des réfugiés au Zaïre fut conclu le 24 octobre 1994. Mais, il convient de noter qu'il n'était plus question dans ces nouveaux accords d'un engagement de désarmer les milices et les militaires dans les camps des réfugiés, ce qui signifia la dégradation de la situation dans les camps, où les soldats du FPR étaient accusés de tueries, même après le cessez-le-feu du 18 juillet 1994, Cf. Troisième Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda du 11 novembre 1994, op. cit.

⁴⁶⁴ Journal *Le Monde*, des 25 et 26 septembre 1994.

Selon Jean-Denis Mouton, « *l'incapacité de l'ONU à déclarer la création d'une (force internationale) et le déploiement beaucoup trop lent des observateurs des droits de l'homme (...) contribuent à ce que le nombre des réfugiés et des déplacés n'ait pratiquement pas diminué en mars 1995 et illustrent une nouvelle fois la volonté insuffisante de la communauté internationale à s'engager dans la crise rwandaise* », Cf. MOUTON (J-D.), « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », op. cit., page 231.

international pour le Rwanda, le 8 novembre 1994, à travers la résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994⁴⁶⁵. Mais le tribunal pénal international pour le Rwanda s'était confronté à une série de problèmes de compétence⁴⁶⁶ et d'ordre procédural⁴⁶⁷.

En effet, le travail de ce deuxième tribunal pénal international *ad hoc*⁴⁶⁸, après celui de l'ex-Yougoslavie⁴⁶⁹, n'était pas une affaire simple, surtout lorsque les pistes étaient brouillées et les témoignages se faisaient rares. Ceci ne doit pas occulter l'interférence des problèmes politiques et humanitaires au Rwanda⁴⁷⁰,

⁴⁶⁵ Dans sa résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994, le Conseil de Sécurité se déclara, en effet, « convaincu que, dans les circonstances particulières qui règnent au Rwanda, des poursuites contre les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves au droit international humanitaire (...) contribueraient au processus de réconciliation nationale ainsi qu'au rétablissement et au maintien de la paix », paragraphe 7 du dispositif de la résolution 955 (1994).

⁴⁶⁶ A propos de la compétence du tribunal pénal international pour le Rwanda, il convient de noter que le tribunal était compétent pour poursuivre toutes les personnes responsables des violations graves du droit international commises au Rwanda, y compris le génocide.

⁴⁶⁷ En réalité, les conditions de travail dans lesquelles évoluait le tribunal pénal international pour le Rwanda étaient très difficiles. De surcroît, selon le ministre de la justice rwandais, sur les 700 magistrats recensés en 1994, il n'en restait que 200 après le génocide et sur les 100 officiers de police judiciaire, 17 seulement étaient présents. Les autres étaient morts en fuite ou en prison. Pour son fonctionnement interne, la chambre de mise en accusation du tribunal qui siégeait à Kigali ne comptait, en juin 1995, qu'une dizaine d'agents dont six enquêteurs et un seul juriste.

Sur ces questions, Jean Claude Willame écrit : « Les instances du tribunal international que l'on accuse volontiers d'inertie, de passivité, voire d'indifférence, ont été et sont toujours confrontées au problème des preuves formelles vu la décapitation d'un système judiciaire ainsi que l'atmosphère de peur et de suspicion qui continue à régner au Rwanda ». De même, il ne manqua pas d'insister sur les conditions inhumaines dans lesquelles étaient détenues des milliers de personnes dans des prisons surpeuplées, ainsi que les investigations et arrestations abusives de personnalités accusées de complicité dans le génocide. Il écrit à ce sujet : « Plus troublante encore est la progression insoutenable des personnes jetées en prison - elles sont quelques 60.000 aujourd'hui, entassées dans des conditions infra-humaines - pour des motifs qui vont de vol de vélos aux accusations de génocide », Cf. **WILLAME (J-C)**, *L'ONU au Rwanda (1993- 1995) : La Communauté internationale à l'épreuve d'un génocide*, op. cit., pp. 82 et ss.

⁴⁶⁸ Sur les limites et difficultés de ce tribunal, le juge Cassesse, lors de son allocution devant l'Assemblée générale des Nations Unies du 7 novembre 1995, annonça : « Notre tribunal est pareil à un géant qui n'a ni bras, ni jambes », cité par **SWRRTENBROEKX (M-A)**, « Le tribunal pénal international pour le Rwanda », in **DUPAQUIER (J-F)**, (sous dir.), *La justice internationale face au drame rwandais*, Paris, Karthala, 1996, page 114.

⁴⁶⁹ Pour une étude comparative entre le tribunal pénal international pour le Rwanda et le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Cf. notamment :

CHEMILLIER-GENDREAU (M.), « Tentatives et limites d'une justice pénale internationale », in *Confluences Méditerranée*, hiver, n°13, 1994 - 1995, pp. 119 - 130.

MUBIALA (M.), « Le tribunal international pour le Rwanda : Vraie ou fausse copie du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », in *RGDIP*, 1995 / 4, pp. 929 - 954.

⁴⁷⁰ Monique Chemillier Gendreau ne cache pas ses doutes à propos du succès de ce tribunal pénal international *ad hoc* car, pour elle, « l'action judiciaire pénale et l'action politique se heurtent (...) étrangement et il y a lieu de croire que l'action judiciaire n'y gagnera pas ». Dans ce cadre, elle

ce qui faisait craindre que la création de ce tribunal *ad hoc* n'était, comme le nota Monique Chemillier Gendreau, qu'« *un simple discours médiatique visant à apaiser un peu la conscience collective* »⁴⁷¹.

Mis à part ce problème, il convient de noter que l'ampleur des combats, des massacres, des exodes et des déplacements de population avait laissé le Rwanda un pays détruit, économiquement affaibli et administrativement effondré. Face à ce nouveau défi de reconstruire un pays démuni, les Nations Unies avaient multiplié les appels à la communauté internationale pour venir à l'aide du Rwanda, surtout en envoyant des contributions financières. Un an après les massacres d'avril 1994, malgré leurs actions réelles mais inachevées, les Nations Unies éprouvaient les plus grandes difficultés à travers des solutions susceptibles de régler durablement la situation rwandaise⁴⁷².

Finalement, la crise rwandaise a, encore une fois, révélé l'impuissance de l'ONU désorganisée, inefficace et incapable de faire face aux situations de menace contre la paix, quoique sa réaction la plus remarquable, dans le sillage de la tragédie rwandaise, fut la création du deuxième tribunal pénal *ad hoc*⁴⁷³. Quant à l'OUA, elle ne s'est guère mobilisée pour arrêter le génocide rwandais commis sur une terre africaine, même s'il est vrai que plusieurs pays africains aient fourni des contingents importants à la MINUAR I et II.

déclare par conséquent que le tribunal pénal international pour le Rwanda, comme celui pour l'ex-Yougoslavie, « *ne pourront convaincre que si les résultats de la justice rendue, sont à la hauteur des attentes* », in **CHEMILLIER-GENDREAU (M.)**, « Tentatives et limites d'une justice pénale internationale », op. cit., page 129.

⁴⁷¹ **CHEMILLIER-GENDREAU (M.)**, *Humanité et souveraineté : essai sur la fonction du droit international*, édition La Découverte, Paris, 1995, page 373.

⁴⁷² En 1996, pour venir à bout des génocidaires repliés au Zaïre et aux rebelles de l'Est du Zaïre, le Rwanda avait envahi le Zaïre et renversa en 1997 son président, Mobutu Sese Seko. Pasteur Bizimungu, président de la République rwandaise, démissionna en 2000 et Paul Kagame, vice-président et ministre de la défense, co-fondateur du FPR et ancien exilé tutsi en Ouganda, fut élu président de la République par l'Assemblée nationale. En 2002, l'ancien président de la République, Pasteur Bizimungu, était arrêté et mis en prison. Paul Kagame fut alors élu président de la République le 25 août 2003.

⁴⁷³ L'ONU n'ayant pas pu empêché le génocide, essaya au moins d'en punir les auteurs. Mais les dysfonctionnements du Tribunal pénal international pour le Rwanda établi à Arusha en Tanzanie, avait lassé le pouvoir rwandais qui préféra parfois régler lui-même les comptes, Cf. **FAURE (J.) et PROST (Y.)**, *Relations internationales : histoire, questions régionales, grands enjeux*, op. cit., page 293.

Quoiqu'il en soit, il nous semble que l'année 1994 restera marquée par le tragique génocide commis au Rwanda, à l'encontre des Tutsis. Désormais, dans le cas du Rwanda, aucun Etat, et aucune organisation régionale n'a pu, ou voulu, s'impliquer réellement dans le conflit⁴⁷⁴. Contrairement aux autres crises précédemment étudiées, notamment celle de la Bosnie-Herzégovine et la Somalie, le Rwanda ne présentait pas pour la communauté internationale d'enjeux estimés importants et urgents, en dépit de la gravité de la situation humanitaire et le nombre très élevé des morts suite au génocide de 1994.

Les Etats-Unis qui avaient parfois exercé un leadership contesté dans les opérations de maintien de la paix antérieures (surtout en Somalie), restèrent absents dans le dossier rwandais qui n'était guère regardé comme entrant dans la sphère d'influence américaine. La France, quant à elle, n'était intervenue que pour rectifier des erreurs passées dans sa politique diplomatique menée au Rwanda depuis 1990.

En outre, nous estimons que l'action humanitaire au Rwanda avait donné lieu à un panorama impressionnant de tous les types d'interventions militaires étatiques que l'on a connues jusqu'à alors dans la société internationale : intervention d'humanité, intervention de soutien militaire, opération de maintien de la paix, intervention déléguée, intervention unilatérale étatique. C'est la première fois qu'autant d'acteurs extérieurs étaient intervenus dans une guerre civile, mais sans succès tangible. Ce fut aussi le cas pour le Timor oriental, où l'action humanitaire, bien qu'elle offrait une panoplie d'opérations militaires autorisées par le Conseil de sécurité, ne fut point efficace et ne permit point d'éviter la catastrophe humanitaire à laquelle s'est confrontée la population est-timoraise.

⁴⁷⁴ Dans le rapport des Nations Unies intitulé « Rapport de l'enquête sur les actions des Nations Unies pendant le génocide de 1994 au Rwanda », du 15 décembre 1999, il y était mentionné que : « *La communauté internationale n'a pas empêché le génocide et n'a pas non plus arrêté la tuerie, une fois le génocide commencé (...). Il est nécessaire d'établir la vérité pour le Rwanda, pour les Nations Unies, ainsi que pour tous ceux qui, quels que soit l'endroit où ils vivent, risquent de devenir victimes de génocide à l'avenir* », *Rapport de l'enquête sur les actions des Nations Unies pendant le génocide de 1994 au Rwanda*, du 15 décembre 1999, <http://www.un.org/>

SECTION QUATRIEME

L'ACTION HUMANITAIRE AU TIMOR ORIENTAL

Avant l'étude des résolutions du Conseil de sécurité relatives à l'action humanitaire au Timor oriental et qui ont été interprétées, à tort, comme autorisant un droit d'ingérence humanitaire, dans le but de sauver la population timoraise du génocide commis par le gouvernement indonésien, il convient, au préalable, d'introduire les circonstances historiques et politiques qui ont été à l'origine de ce génocide.

En fait, le Timor fut colonisé par les Portugais au XVI^e siècle. Mais les mouvements indépendantistes, le Front Timorais de libération nationale (FRETILIN) et l'Union démocratique du Timor (UDT), avaient profité de la révolution des œillets au Portugal⁴⁷⁵ pour déclarer l'indépendance et fonder une république. L'indépendance de la République démocratique du Timor oriental a été proclamée le 28 novembre 1975⁴⁷⁶.

⁴⁷⁵ La révolution des œillets, en 1974, précipita le démembrement de l'empire portugais, le 24 juillet 1974.

⁴⁷⁶ Pour plus de précisions sur l'histoire de l'île, Cf. les études juridiques suivantes :

DAUDET (Y.), « L'affaire du Timor oriental », in *Annuaire des pays de l'Océan indien*, 1975, pp. 257 - 283.

ELLIOTT (P-E), « The East Timor Dispute », in *ICLQ*, 1978, vol. 27, pp. 231 - 249.

GUILHAUDIS (J-F), « La question de Timor », in *AFDI*, 1977, vol. XXIII, pp. 307 - 324.

SCHERER (S.), « Le Timor oriental dans l'après-Suharto : espoirs d'ouverture pour la réglementation du conflit », in *Etudes internationales*, Québec, volume XXIX, décembre 1998, pp. 809 - 907.

Pour les développements récents à propos de l'affaire du Timor oriental, Cf. notamment :

BOUVIER (P.) et VANDERPUT (K.), *Timor oriental : le combat d'un peuple*, Paris, L'Harmattan, 2001.

BURGORGUE-LARSEN (L.), *Le génocide oublié du Timor oriental*, Bruxelles, Bruylant 2000.

CAHIN (G.), « L'action internationale au Timor oriental », in *AFDI*, 2000, vol. XLVI, pp. 139 - 175.

DEFERT (D.), *Timor, le génocide oublié, droit d'un peuple et raison d'Etat*, Paris, L'Harmattan, 1992.

GOY (R.), « L'indépendance du Timor oriental », in *AFDI*, 1999, vol. XLV, pp. 203 - 225.

LEVRAT (B.), « Le droit international humanitaire au Timor oriental : entre théorie et pratique », in *RICR*, 2001, n°841, pp. 77 - 100.

MESSAGER (A.), *Non assistance à peuple en danger*, Paris, l'Harmattan, 2000.

SCHERER (S.), « Destin tragique au Timor oriental », in *Défense nationale*, 1999, pp.102 - 118.

SOREL (J-M), « Timor oriental : un résumé de l'histoire du droit international », in *RGDIP*, 2000, pp. 37 - 60.

L'armée indonésienne avait envahi le Timor en décembre 1975⁴⁷⁷, cette occupation a été accompagnée d'atrocités, de massacres et de déplacement de la population timoraise. Plusieurs personnes avaient trouvé la mort⁴⁷⁸. Oubliant les considérations humanitaires, les grandes puissances, notamment les Etats-Unis, la Chine et l'Australie, n'avaient pas protesté contre l'invasion du Timor⁴⁷⁹, pour préserver leurs intérêts stratégiques et géopolitiques. Seul le Portugal avait maintenu le dossier timorais ouvert à l'ONU.

Parallèlement à cette impasse diplomatique, la cause timoraise avait gagné du terrain au sein de l'opinion publique mondiale, et le drame de ce peuple était devenu l'une des premières causes humanitaires suscitant l'intérêt à l'époque, parallèlement à la crise humanitaire au Kosovo. L'effondrement du régime de Suharto, le 21 mai 1998, et la nécessité pour le nouveau président indonésien Youssef Habibie d'apparaître comme un démocrate soucieux de bâtir un Etat de droit, avaient offert au Timor oriental une occasion exceptionnelle de mettre fin à l'occupation.

Mais le vote massif des Est Timorais, le 30 août 1999, en faveur de l'indépendance avait provoqué un déchaînement de violence et d'atrocités. Par ce vote, la population avait concrètement refusé le statut d'autonomie spéciale proposé par l'Accord conclu le 5 mai 1999⁴⁸⁰ à New York, entre le Portugal et

⁴⁷⁷ L'Indonésie avait alors envahi le Timor oriental le 7 décembre 1975, puis avait annexé, le 17 mai 1976, les 14.500 km² formant la partie orientale de l'île et qui est restée sous domination portugaise après rattachement de sa partie occidentale à l'Indonésie, en 1950. Ainsi, la loi du 17 juillet 1976, promulguée par le président indonésien, prévoyait l'incorporation du Timor oriental à la République d'Indonésie, en tant que 27^e province du pays ; Cf. lettre du représentant permanent de l'Indonésie au Secrétaire général des Nations Unies, du 25 janvier 1989, doc. A/44/941.

⁴⁷⁸ Entre 200.000 et 300.000 morts, dont un grand nombre du fait de la famine provoquée par la confiscation des terres, les migrations forcées, ainsi que la tactique délibérée de l'armée indonésienne d'affamer les Timorais, Cf. **FAURE (J.) et PROST (Y.)**, *Relations internationales : Histoire, questions régionales, grands enjeux*, op. cit., page 342.

⁴⁷⁹ Et ce, malgré la condamnation de cette invasion par le Conseil de sécurité des Nations Unies ; Cf. Résolutions 384 (1975) du 22 décembre 1975 et 389 (1976) du 22 avril 1976 demandant le retrait de l'Indonésie et proclamant le droit du peuple du Timor à l'autodétermination.

⁴⁸⁰ L'Accord entre la République d'Indonésie et la République portugaise sur la question du Timor oriental contient en appendice le « cadre constitutionnel pour l'autonomie spéciale du Timor oriental », suivi par « l'accord concernant les modalités de consultation populaire des Timorais au scrutin direct » et de « l'accord concernant la sécurité ». Tous trois sont annexés au rapport du

l'Indonésie, en présence du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

L'Accord du 5 mai 1999 avait marqué le retour de l'Organisation des Nations Unies dans la phase finale du processus de décolonisation. Cependant, cet accord se présente comme un document particulièrement ambigu car pour l'Indonésie qui a proposé l'autonomie et l'a acceptée dans un accord du 5 août 1998, cette autonomie doit être « *la solution définitive* » à la question du Timor oriental, sa souveraineté y étant alors « *pleinement reconnue* ».

Dans sa résolution 1236 (1999) du 7 mai 1999, le Conseil de sécurité avait présenté les options offertes comme un choix entre « *l'autonomie au sein de l'Indonésie ou le passage à l'indépendance* »⁴⁸¹. C'est ainsi que l'Indonésie et l'Organisation des Nations Unies se sont réparties clairement les tâches : tandis que l'Organisation des Nations Unies s'est chargée de « *mettre en place (...) une mission de l'ONU au Timor oriental qui lui permette de procéder comme il convient à la consultation populaire* »⁴⁸², le gouvernement indonésien qui a catégoriquement refusé la présence d'une force internationale dans le territoire, y resta « *responsable du maintien de la paix et de la sécurité, qu'il assure afin que la consultation populaire puisse se dérouler de façon régulière et pacifique, dans un climat exempt d'intimidation, de violence ou d'ingérence quelle qu'elle soit* »⁴⁸³. S'il incombe aux autorités indonésiennes de créer les conditions de sécurité indispensables à une consultation libre et régulière, il revient à l'Organisation des Nations Unies de s'assurer, avant même que ne

Secrétaire général des Nations Unies, A/53/951 ; S/1999/513, du 5 mai 1999. L'Accord de New York du 5 mai 1999 a été repris dans la résolution 1236 (1999) du 7 mai 1999.

⁴⁸¹ Paragraphe 4 du dispositif de la résolution 1236 (1999).

Les deux hypothèses avaient été rappelées aussi par le texte de la résolution 1246 (1999) du 11 juin 1999. En effet, le Conseil de sécurité a décidé de créer la MINUTO « *chargée d'organiser et de mener à bien une consultation populaire, prévue pour le 8 août 1999, au scrutin direct, secret et universel, visant à déterminer si la population du Timor oriental accepte le cadre constitutionnel proposé, lequel prévoit une autonomie spéciale pour le Timor oriental au sein de la République unitaire d'Indonésie, ou rejette l'autonomie spéciale proposée pour le Timor oriental, ce qui entraînerait la sécession du Timor oriental de l'Indonésie, conformément à l'Accord général* », paragraphe 4 du dispositif de la résolution 1246 (1999) du 11 juin 1999.

⁴⁸² Article 2 de l'Accord du 5 mai 1999, *loc. cit.*

⁴⁸³ Article 3 de l'Accord du 5 mai 1999, *loc. cit.*

débute l'enregistrement des électeurs, que ces conditions avaient été créées pour que la consultation populaire, puisse se dérouler dans le calme⁴⁸⁴.

C'est ainsi que le Conseil de sécurité des Nations Unies avait créé, le 11 juin 1999, la mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO), par sa résolution 1246 (1999) du 11 juin 1999, pour « *organiser et mener à bien une consultation populaire, prévue pour le 8 août 1999, au scrutin direct, secret et universel* »⁴⁸⁵. Néanmoins et bien que l'Organisation des Nations Unies ait entendu de mener à bien un processus d'autodétermination à haut risque, la MINUTO, avec ses 280 policiers civils, privée d'une opération de maintien de la paix et réduite à aider la police indonésienne à s'acquitter de ses tâches, se rapprochait des missions moins ambitieuses de supervision ou de vérification du processus électoral.

En effet, et depuis la chute de Suharto en mai 1998, la situation s'est progressivement dégradée au Timor oriental. Des milices pro-indonésiennes⁴⁸⁶ avaient terrorisé, par la violence et les assassinats, les paysans qui s'étaient fui dans la montagne. Les partisans de l'indépendance qui agissaient, jusqu'alors à découvert, étaient obligés de passer dans la clandestinité et leur branche militaire avait repris la lutte armée, après avoir été suspendue depuis les négociations de New York de mai 1999. De surcroît, les menaces et les attaques couvertes par l'armée contre les partisans de l'indépendance, ainsi que les déplacements forcés de dizaines de milliers de personnes, avaient rendu impossible l'enregistrement des électeurs au lieu du vote. Par conséquent, le

⁴⁸⁴ Article 3 de l'Accord concernant la sécurité, annexé à l'Accord du 5 mai 1999, *loc. cit.*

⁴⁸⁵ Paragraphe 1 du dispositif de la résolution 1246 (1999) du 11 juin 1999.

⁴⁸⁶ Ces milices étaient en réalité recrutées, payées, conseillées et armées par les forces armées indonésiennes (TNI) au Timor oriental, selon un plan visant à faire admettre à la population Est-timoraïse que l'intégration à l'Indonésie est définitive et irréversible. Les forces armées indonésiennes avaient, en effet, rejeté sans appel l'éventualité de l'indépendance par crainte de perdre les monopoles très lucratifs qu'elles ont su constituer dans de nombreuses activités économiques au Timor ; Cf. notamment :

BERTRAND (R.), « L'armée indonésienne, une firme privée », in *Le Monde diplomatique*, octobre 1999 ;

CAHIN (G.), « L'action internationale au Timor oriental », *op. cit.*, page 142.

scrutin avait été reporté au 21 août 1999. La montée inexorable de la violence⁴⁸⁷ avait conduit le Conseil de sécurité des Nations Unies à reporter, à nouveau, la consultation au 30 août 1999 et le mandat de la MINUTO a été prorogé jusqu'au 30 septembre de la même année⁴⁸⁸.

Les deux questions proposées aux Timorais étaient formulées comme suit : « *Acceptez-vous l'autonomie spéciale proposée pour le Timor oriental au sein de la République unitaire d'Indonésie ?* » ; « *Rejetez-vous l'autonomie spéciale proposée pour le Timor oriental, option conduisant le Timor oriental à se séparer de l'Indonésie ?* »⁴⁸⁹. Rappelons que sur les 800.000 habitants du territoire, 344.580 des 430.000 électeurs inscrits (78.5%) avaient voté contre la proposition de l'autonomie présentée par l'Indonésie, et donc *ipso facto* pour l'indépendance du Timor oriental. Lorsque les résultats du scrutin furent annoncés, le 4 septembre 1999, en faveur de l'indépendance du Timor oriental, les massacres avaient commencé et beaucoup de Timorais avaient choisi de se réfugier au Timor ouest.

Dès lors, tous ces événements avaient provoqué la catastrophe humanitaire programmée, modifiant ainsi tous les objectifs et les modalités de l'action internationale au Timor. Face à l'ampleur du désastre humanitaire, une réaction militaire (INTERFET) a été mise au service du rétablissement de la paix au Timor oriental, à travers la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999⁴⁹⁰ du Conseil de sécurité des Nations Unies.

La résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 a été, comme les résolutions 770 (1992) du 13 août 1992, 794 (1992) du 3 décembre 1992 et 929 (1994) du 22 juin 1994 autorisant le recours à la force armée pour des motifs

⁴⁸⁷ Un rapport du Secrétaire général des Nations Unies a fait état, entre le 30 juin et le 4 juillet 1999, de l'attaque d'un convoi humanitaire accompagné de membres de la MINUTO et du HCR, A/54/654, du 13 décembre 1999, paragraphe 21 ; Cf. également S/1999/705, du 22 juin 1999 et S/1999/803, du 20 juillet 1999.

⁴⁸⁸ Lettre du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité, S/1999/830, du 28 juillet 1999 et résolution 1257 (1999) du 3 août 1999 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

⁴⁸⁹ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, doc. S/1999/513, du 5 mai 1999, op. cit.

⁴⁹⁰ Voir annexe 17.

humanitaires, respectivement en Bosnie, en Somalie et au Rwanda, qualifiée par les promoteurs du droit d'ingérence comme fondant une ingérence humanitaire au Timor oriental pour y sauver la population du génocide. Toutefois, l'analyse de cette résolution, sur le plan juridique, montre qu'elle ne consacre point de droit d'ingérence puisqu'elle se situe, également, dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (paragraphe premier). Ses termes sont plus explicites que les résolutions précédemment étudiées, dans le sens de l'autorisation d'une assistance humanitaire d'urgence à la population du Timor oriental, même en ayant recours à la force armée (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier

La résolution 1264 (1999) ne consacre pas de droit d'ingérence

Depuis la proclamation des résultats du référendum sur l'indépendance au Timor oriental, le 4 septembre 1999, la sécurité de la population a été gravement menacée et des milliers de personnes avaient été tuées par les milices armées anti-indépendantistes. Ces dernières incendiaient et détruisaient les habitations, tuaient les partisans de l'indépendance, assiégeaient les bâtiments de la mission des Nations Unies, ou bloquaient les routes retenant et menaçant observateurs, diplomates et journalistes. Les témoignages sur les massacres perpétrés à l'encontre des Timorais se sont multipliés et le climat de terreur avait entraîné le départ de plus de 250.000 civils au Timor ouest. Le désastre était total. Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies était, à cet égard, éloquent : « *Depuis l'annonce des résultats de la consultation populaire le 4 septembre, les milices pro-intégrationnistes ont mis à feu et à sang le Timor oriental* »⁴⁹¹. Le dirigeant indépendantiste José Ramos Horta accusa l'armée

⁴⁹¹ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité, doc. S/1999/1024, du 4 octobre 1999.

indonésienne de mener « *un massacre systématique, organisé et planifié plusieurs mois à l'avance* »⁴⁹².

Livrée au chaos, la population du Timor oriental avait été expulsée de sa terre. l'Organisation des Nations Unies évacua, peu à peu, son personnel et assista, impuissante, à la flambée de violence. « *La capitale du Timor oriental était déserte le 15 septembre et n'était qu'un amas de ruines fumantes* »⁴⁹³. Jamais un scrutin populaire organisé, surveillé et validé par les plus hautes autorités à l'échelle internationale, n'avait été ainsi remis en cause par le gouvernement même qui l'avait initialement proposé⁴⁹⁴.

L'action onusienne n'a pas tardé à se manifester et la force multinationale de l'INTERFET a été déployée au Timor oriental après l'adoption de la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999. Mais à la différence de l'avis de certains auteurs qui pensent que la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 fonde un véritable droit d'ingérence humanitaire au Timor oriental, nous soutenons que cette résolution n'autorise point de droit d'ingérence. Les justifications écartant toute possibilité d'ingérence, dans l'affaire du Timor oriental, sont celles que nous avons déjà évoquées à l'occasion des actions humanitaires entreprises en Bosnie, en Somalie et au Rwanda, à savoir, le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, d'une part (A) et le consentement de l'Etat indonésien, d'autre part (B).

A- La résolution 1264 (1999) a pour fondement le chapitre VII de la Charte des Nations Unies

Constatant que « *la situation actuelle au Timor oriental constitue une menace pour la paix et la sécurité* »⁴⁹⁵ et agissant en « *vertu du chapitre VII de*

⁴⁹² Cité in SCHERER (S.), « Destin tragique au Timor oriental », op. cit., page 109.

⁴⁹³ *Idem.*, op. cit., page 112.

⁴⁹⁴ Dans l'accord du 5 mai 1999, l'Indonésie s'est engagée d'accepter l'indépendance du territoire du Timor oriental, en cas de refus du statut de l'autonomie par les Timorais.

⁴⁹⁵ Paragraphe 14 du préambule de la résolution 1264 (1999).

la Charte des Nations Unies »⁴⁹⁶, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, et selon une rhétorique désormais classique, n'a fait que rappeler sa compétence, pour pouvoir agir dans le cas d'espèce. Après avoir condamné tous les actes de violence commis contre la population timoraise, le Conseil avait demandé qu'il y soit immédiatement mis fin et avait exigé que « *les responsables de ces actes soient traduits en justice* »⁴⁹⁷. Par conséquent, il autorisa « *l'établissement d'une force multinationale sous le commandement d'une structure unifiée, conformément à la requête du gouvernement indonésien transmise le 12 septembre 1999 au Secrétaire général (...)* »⁴⁹⁸.

A prime abord, il faut noter que la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 s'inscrit dans le cadre d'une pratique classique du Conseil de sécurité, ayant simultanément élargi le champ de la menace à la paix et les modalités de recours à la force armée. Néanmoins, et à la différence des résolutions jumelles antérieures, notamment la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 concernant le cas de la Bosnie-Herzégovine⁴⁹⁹, la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 concernant le cas de la Somalie⁵⁰⁰ et la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 concernant le cas du Rwanda⁵⁰¹, nous remarquons que la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 relative à l'autorisation d'une action humanitaire au Timor oriental et bien qu'établissant un rapport direct entre « *la situation actuelle au Timor oriental* »⁵⁰² et ce qui constitue « *une*

⁴⁹⁶ Paragraphe 15 du préambule de la résolution 1264 (1999).

⁴⁹⁷ Paragraphe 1 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁴⁹⁸ Paragraphe 3 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁴⁹⁹ Le paragraphe 5 du préambule de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992 dispose que : « *la situation en Bosnie-Herzégovine* » constitue expressément une menace à la paix et la sécurité internationales.

⁵⁰⁰ Le paragraphe 3 du préambule de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 dispose que : « *l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie* » constitue expressément une menace à la paix et la sécurité internationales.

⁵⁰¹ Le dernier paragraphe du préambule de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 dispose que : « *l'ampleur de la crise humanitaire au Rwanda* » constitue expressément une menace à la paix et la sécurité internationales.

⁵⁰² Le paragraphe 14 du préambule de la résolution 1264 (1999).

menace pour la paix et la sécurité »⁵⁰³, elle n'a pas mentionné, dans toutes les dispositions de son préambule et de son dispositif, que cette situation constitue « *une menace à la paix et à la sécurité internationales* ». Il y a lieu de se demander, dès lors, sur quelle base le Conseil de sécurité avait-il fondé sa compétence pour agir, s'il considérait que ce qui s'est passé au Timor oriental est une affaire interne et non d'envergure internationale ?

Pour mieux comprendre l'attitude du Conseil de sécurité des Nations Unies, il nous semble intéressant d'étudier quelles étaient les circonstances de l'adoption de la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 et quel lien le Conseil de sécurité avait-il établi entre la situation au Timor en septembre 1999 et sa compétence pour agir, dans le cas d'espèce, conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies ?

En fait, trois jours avant le scrutin, le Conseil de sécurité des Nations Unies, sur proposition du Secrétaire général, avait décidé de proroger le mandat de la MINUTO, créée par la résolution 1246 (1999) du 11 juin 1999, jusqu'au 30 septembre 1999. Cette dernière a été restructurée pour assurer « *une présence adéquate des Nations Unies au Timor oriental* »⁵⁰⁴, dans la période séparant la consultation de la mise en application de l'une des deux formes choisies par la population, c'est-à-dire soit l'indépendance, soit le statut de l'autonomie au sein de l'Indonésie. Pour cela, la MINUTO comprenait, outre l'unité électorale, une composante police civile portée à 460 membres, une composante liaison militaire d'un effectif maximum de 300 personnes, une composante affaires civiles et une composante information⁵⁰⁵.

Au terme du scrutin qui s'est déroulé avec la participation de 98.5 % des 430.000 électeurs inscrits, 78.5 % d'entre eux avaient rejeté le statut d'autonomie totale et avaient choisi le statut de l'indépendance. Le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est alors réuni le 3 septembre 1999 et invita le

⁵⁰³ *Idem.*, op. cit.

⁵⁰⁴ Conformément à l'article 7 de l'Accord du 5 mai 1999.

⁵⁰⁵ Paragraphes 2 et 4 du dispositif de la résolution 1246 (1999).

Secrétaire général à préparer la phase de l'application du résultat du scrutin, tout en rappelant au gouvernement indonésien qu'il lui appartenait d'empêcher de nouveaux actes de violence et de garantir la sécurité du personnel et la sûreté des locaux de la MINUTO⁵⁰⁶.

Néanmoins, les milices avaient alors déclenché une campagne de massacres sur tout le territoire timorais, vu le résultat auquel avait abouti le scrutin. Ces milices armées anti-indépendantistes avaient fait régner la terreur. Bénéficiant de la passivité des forces de police indonésiennes, elles se sont répandues dans la ville. Le Timor oriental avait alors connu, pendant trois semaines, des massacres aveugles et des tueries massives de militants, intellectuels, étudiants et personnalités locales, y compris les membres du clergé⁵⁰⁷. Les maisons et immeubles avaient été systématiquement détruits, pillés et transformés en champ de ruines. Le climat de terreur avait entraîné le départ des Timorais, malgré les multiples et vains rappels à la paix de la communauté internationale. Plus de 250.000 personnes avaient été déplacées vers des camps aménagés, depuis fin août 1999, au Timor occidental⁵⁰⁸.

La MINUTO, immobilisée dans ses locaux après le meurtre de plusieurs membres de son personnel local, ne pouvait qu'assister, impuissante, au génocide de la population timoraise⁵⁰⁹. Pourtant, le Conseil de sécurité avait été alerté, depuis le mois de juillet 1999, par un rapport interne de la MINUTO tenu secret, de l'existence d'un plan des forces pro-indonésiennes pour conduire,

⁵⁰⁶ S/PRST/1999/27, 3 septembre 1999 ; S/1999/944 et SG/SM/7119.

⁵⁰⁷ A la différence de l'Indonésie, dont la population est majoritairement musulmane (90 % de la population), les Timorais se sont convertis au christianisme, depuis l'occupation des Portugais au XVI^e siècle.

⁵⁰⁸ Le porte parole des Nations Unies à Dili avait déclaré à l'agence Reuter, le 6 septembre 1999, qu'une opération de déplacement forcé des populations était en cours et que les forces armées indonésiennes et les milices les transportaient par camions vers le Timor occidental, Cf. **SCHERER (S.)**, « Destin tragique au Timor oriental », op. cit., pp. 110 - 111.

⁵⁰⁹ Le 3 septembre 1999, les miliciens avaient attaqué la résidence de Carlos Belo, l'évêque de Dili, ainsi que le siège voisin du CICR où des milliers de personnes étaient réfugiées. Ils avaient massacré un groupe de réfugiés, dont des femmes et des enfants, sur une plage de la province. La branche allemande de l'organisation humanitaire Caritas International avait annoncé que la plupart de ses quarante collaborateurs locaux avaient été assassinés. Dili n'était plus qu'une ville fantôme en flammes. Cf. **SCHERER (S.)**, « Destin tragique au Timor oriental », op. cit., pp. 108 - 111.

avec le soutien de l'armée et des services secrets, une campagne terroriste visant à liquider les habitants indépendantistes pendant la période qui allait suivre le scrutin⁵¹⁰. Le silence de l'ONU et sa passivité face à la catastrophe humanitaire, qui était déjà prévue, pouvaient-ils alors être interprétés comme étant une négligence ? Les vies humaines des Timorais ne comptaient-elles pas pour l'ONU et pour les grandes puissances ?

Pour Gérard Cahin, « *si responsabilité de l'ONU il y a, elle se situe en amont, dans sa décision, qui est d'abord celle des grandes puissances, d'organiser et de conduire la consultation en ne se voulant pas aussi persuasive pour faire admettre à l'Indonésie la présence d'une opération de maintien de la paix préventive et dissuasive, qu'elle va l'être peu de temps après pour la convaincre d'accepter celle d'une force internationale coercitive* »⁵¹¹. Un autre auteur qualifie la réponse de la communauté internationale à la tragédie du Timor oriental, comme étant « *située à mi-chemin entre l'immobilisme qui n'a pas empêché le génocide au Rwanda et l'intervention résolue au Kosovo* »⁵¹².

Conscient justement des conséquences inacceptables dans les deux affaires, celle des Rwandais au printemps 1994 et celle des Kosovars au printemps 1999, le Conseil de sécurité avait enfin décidé d'agir au Timor oriental, sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en employant la force armée et en autorisant une assistance humanitaire à la population du Timor oriental, même en utilisant la force armée. Dans ce sens, le Secrétaire général confirma le 20 septembre 1999, lors de l'ouverture de la 54^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, qu' : « *il n'y a pas à choisir entre, d'une part, l'unité du Conseil et l'inaction face au génocide, comme ce*

⁵¹⁰ Avant le vote du 30 août 1999 pour l'indépendance, la police civile des Nations Unies au Timor oriental disposait d'informations et de documents jugés fiables, faisant état de « *plans des forces pro-indonésiennes pour conduire une campagne terroriste soutenue par le gouvernement indonésien* ». Un rapport de l'Organisation des Nations Unies, rendu public dans la presse occidentale, accusa l'armée indonésienne d'avoir planifié le déplacement des populations, in journal *Le Monde*, du 14 septembre 1999 ; Cf. SCHERER (S.), « Destin tragique au Timor oriental », op. cit., note 10, page 113.

⁵¹¹ CAHIN (G.), « L'action internationale au Timor oriental », op. cit., page 145.

⁵¹² VASCONCELOS (A.), « L'intervention au Timor oriental et multilatéralisme possible », in *Politique étrangère*, 2000, page 144.

*fut le cas au Rwanda et, d'autre part, la division du Conseil et l'action régionale, comme ce fut le cas au Kosovo »*⁵¹³. Il se félicita alors de « *la décision prompte et efficace du Conseil d'autoriser l'envoi d'une force multinationale au Timor oriental »*⁵¹⁴.

Sans utiliser « *un langage aussi fort »*⁵¹⁵ que celui employé dans les résolutions antérieures adoptées dans les cas de la Bosnie-Herzégovine, de la Somalie ou du Rwanda, le préambule de la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 ne laisse cependant aucun doute sur une qualification confirmant le lien solidement établi entre crise humanitaire et menace contre la paix. En effet, le Conseil de sécurité visa « *la détérioration des conditions de sécurité au Timor oriental »*⁵¹⁶, en insistant spécialement sur les actes de violence contre la population civile et le déplacement et la réinstallation de très nombreux civils, ainsi que « *les attaques commises contre le personnel et les locaux de la MINUTO, contre d'autres représentants officiels et contre des membres des organisations humanitaires internationales et nationales »*⁵¹⁷. Il ne manqua pas de dénoncer aussi « *les violations systématiques, générales et flagrantes du droit humanitaire international et des droits de l'homme »*⁵¹⁸.

Mais ce qui est plus inédit, dans le cadre de la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, c'est la mention d'une « *menace pour la paix et la sécurité »*⁵¹⁹, que le Conseil de sécurité n'estima pas internationale, ni même de caractère régional, bien qu'y figuraient les deux éléments concourant à l'extension de la notion, c'est-à-dire, les violations du droit humanitaire, d'une part et les déplacements massifs de populations, d'autre part. Pourtant, le

⁵¹³ Discours du Secrétaire général à l'ouverture de la 54^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 20 septembre 1999, in *DAI*, 1999 (23), pp. 909 - 911.

⁵¹⁴ *Idem.* op. cit.

⁵¹⁵ **CAHIN (G.)**, « L'action internationale au Timor oriental », op. cit., page 149.

⁵¹⁶ Paragraphe 4 du préambule de la résolution 1264 (1999).

⁵¹⁷ Paragraphe 5 du préambule de la résolution 1264 (1999).

⁵¹⁸ Paragraphe 13 du préambule de la résolution 1264 (1999).

⁵¹⁹ Paragraphe 14 du préambule de la résolution 1264 (1999).

Conseil de sécurité rappella que c'est « *en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies* »⁵²⁰ qu'il avait l'intention d'agir.

S'il est clair que la situation au Timor n'affectait en pratique aucun autre Etat que l'Indonésie elle-même, cette liberté prise par le Conseil de sécurité vis-à-vis du libellé de l'article 39 de la Charte des Nations Unies n'en atténuait pas moins, ne serait-ce que symboliquement, la dimension internationale éminente qu'imprime à cette situation l'application du droit d'un peuple colonial à l'indépendance. Par conséquent, on peut affirmer que : « *la nuance illustre assez le poids des considérations diplomatiques dans l'assouplissement de la pratique de l'imputation de la responsabilité de la situation, corrélatif de la dilatation de la notion de menace à la paix* »⁵²¹.

Nous pensons alors que ce n'est pas la méconnaissance du droit de la population timoraise à l'indépendance, et donc le manquement de l'Indonésie à ses obligations⁵²², qui avaient conduit à une telle qualification par le Conseil de sécurité, mais ce sont les conséquences de cette méconnaissance et de ce manquement de la part du gouvernement indonésien à ses obligations, qui avaient constitué, aux yeux du Conseil de sécurité, une menace à la paix. Ces conséquences étant les déplacements massifs de la population timoraise dont plusieurs milliers de personnes avaient été massacrées, constituent bel et bien une menace à la paix et la sécurité internationales, mais le Conseil de sécurité, vigilant quant à l'emploi de ses termes, n'avait pas été plus loin dans son interprétation et n'avait pas employé expressément les termes de menace à la paix et la sécurité internationales.

L'étendue de la mission assignée à la force, et désignée sous l'acronyme d'INTERFET, excédait alors une mission strictement humanitaire, et justifiait le

⁵²⁰ Paragraphe 15 du préambule de la résolution 1264 (1999).

⁵²¹ **LAGRANGE (E.)**, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Montchrestien, 1999, page 41.

⁵²² En vertu de l'Accord du 5 mai 1999 et des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant l'affaire du Timor oriental, notamment la résolution 1246 (1999) du 11 juin 1999.

recours au chapitre VII de la Charte en autorisant les Etats participant à cette action à prendre « *toutes les mesures nécessaires* »⁵²³, y compris le recours à la force armée, afin de « *rétablir la sécurité et la paix au Timor, protéger et aider l'Unamet à remplir sa mission (...) et faciliter les opérations d'aide humanitaire* »⁵²⁴.

La résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 vient, par conséquent, enrichir la pratique onusienne en matière de maintien et de rétablissement de la paix, déjà formulée dans l'énoncé des résolutions précédemment étudiées, sans pour autant inventer une quelconque norme nouvelle fondant un droit d'ingérence humanitaire. Tout au plus, et pour des raisons strictement financières, le Conseil de sécurité avait opté pour le déploiement d'une force multinationale autorisée par l'ONU, pour maintenir la paix et la sécurité au Timor oriental. Cette force multinationale devait être remplacée, par la suite, par une opération de maintien de la paix de l'ONU⁵²⁵. De surcroît, la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 n'avait pas négligé le consentement du gouvernement indonésien pour atteindre le but de l'action qu'elle a autorisée, un deuxième volet qui nie, lui aussi, toute introduction du droit d'ingérence humanitaire, dans le cas d'espèce.

B- La portée du consentement de l'Indonésie à l'action humanitaire

Si l'Indonésie ne reconnaît pas encore le Timor oriental comme indépendant, alors toute action humanitaire sur son territoire, y compris le territoire annexé du Timor en 1975, serait considérée comme illégale, si le

⁵²³ Paragraphe 3 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵²⁴ *Idem.*, op. cit.

⁵²⁵ Suite aux événements qui se sont succédés au Timor oriental après le vote massif des Timorais en faveur de l'indépendance au début du mois de septembre 1999, le choix d'une opération de maintien de la paix a été écarté par le Conseil de sécurité : d'une part, vu que les délais nécessaires à la mise sur pied puis au déploiement de l'opération étaient totalement inadaptés à une situation d'urgence et d'autre part, vu que son financement est imputé au budget de l'ONU, alors que les dépenses afférentes à une force multinationale étaient à la charge des Etats membres participants concernés, comme le prévoyait, dans le cas d'espèce, le paragraphe 9 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

gouvernement indonésien n'y a pas consenti, et serait alors qualifiée d'ingérence illicite au regard des règles établies du droit international. Mais si l'Indonésie et la communauté internationale avaient reconnu l'indépendance du Timor oriental, suite au vote majoritaire des Timorais en faveur de leur indépendance, alors le consentement de l'Indonésie à l'action humanitaire au Timor n'aurait plus de sens, puisque l'action se fera sur un territoire indépendant et qui n'a rien à voir avec l'Indonésie. Or, l'Organisation des Nations Unies n'avait jamais reconnu l'annexion du Timor oriental par l'Indonésie en 1975 et avait considéré officiellement le territoire comme occupé. Pourquoi le Conseil de sécurité était-il alors soucieux d'obtenir le consentement de l'Indonésie, autorité occupante, avant l'envoi de la force multinationale INTERFET au Timor oriental, territoire occupé ? Quelle est donc l'histoire de ce consentement sollicité de l'Indonésie et dont on trouve la trace dans les termes de la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999⁵²⁶ du Conseil de sécurité ?

Il est utile de rappeler que dès le 2 septembre 1999, l'Australie avait évoqué, pour la première fois, la possibilité d'une intervention militaire, en se déclarant prête à prendre la tête d'une « *coalition de pays de bonne volonté* »⁵²⁷, dont les contingents potentiels étaient déjà placés en état d'alerte. Ainsi, l'Australie n'envisageait pas d'agir en dehors du cadre de la légalité et sans l'autorisation de l'ONU. L'affaire du Kosovo⁵²⁸ étant alors suffisamment présente dans tous les esprits, la Chine et la Russie n'avaient pas envisagé de subordonner à l'action du Conseil de sécurité une action qu'elles estimaient, de toutes façons, prématurée⁵²⁹.

⁵²⁶ Le Conseil de sécurité avait affirmé, dans sa résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, qu'il accueille favorablement « *la déclaration faite le 12 septembre 1999, par le Président de l'Indonésie dans laquelle celui-ci a annoncé que son pays était prêt à accepter une force internationale de maintien de la paix au Timor oriental, par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies* », paragraphe 10 du préambule de la résolution 1264 (1999).

⁵²⁷ S/PV.4043, 11 septembre, page 16.

⁵²⁸ Nous aurons l'occasion d'étudier l'intervention unilatérale et illicite de l'OTAN en faveur des Kosovars, au printemps 1999, dans le cadre du chapitre deuxième de cette partie première.

⁵²⁹ S/PV/4043, 11 septembre 1999, page 13 (Chine), page 15 (Russie).

Mais l'Australie n'était pas prête à rétablir l'ordre et la sécurité au Timor oriental, sans l'accord de l'Indonésie. En fait, l'Australie s'est trouvée piégée par sa reconnaissance officielle de l'annexion du Timor oriental par l'Indonésie, en 1978, ce qui ferait de son intervention au Timor une sorte d'invasion de l'Indonésie. La sollicitation de l'accord de l'Indonésie avait donc pour but d'éviter de sacrifier les relations privilégiées qu'avait l'Australie avec son proche voisin. Cette position très diplomatique a été, par ailleurs, poursuivie par les autres Etats. Aucun d'entre eux⁵³⁰ n'était prêt à transformer l'affaire du Timor oriental en une guerre avec l'Indonésie. Pour les Etats-Unis, outre le souci de sauvegarder leurs relations avec un allié privilégié qu'ils n'avaient pas cessé de soutenir économiquement et militairement, y compris en fermant les yeux sur l'invasion de 1975, ces derniers entendaient ne rien faire qui puisse menacer le processus de transition démocratique en cours à Jakarta.

On apprend, dès lors, que l'affaire du Timor oriental, tout comme les affaires précédemment étudiées, n'échappe pas au contexte politique et aux relations internationales entre les Etats impliqués dans cette affaire. La recherche du consentement du gouvernement indonésien à l'action humanitaire déployée au Timor n'avait alors rien de juridique, elle obéissait exclusivement à des considérations d'ordre politique, diplomatique et stratégique.

Face à l'absence de consensus au sein du Conseil de sécurité sur l'opportunité d'une action immédiate, ce préalable de consentement avait alors conduit le Conseil à décider, dès le 5 septembre 1999, l'envoi à Jakarta et Dili d'une mission composée de cinq représentants d'Etats membres du Conseil de sécurité, afin d'examiner avec le gouvernement indonésien « *les mesures*

⁵³⁰ A l'exception du Portugal dont la position isolée était différente des autres Etats. Pour lui, le statut du territoire annexé ôte précisément toute justification légale à la recherche du consentement de l'Indonésie à une action humanitaire au Timor. Exaspéré par la passivité du Conseil de sécurité, le Portugal avait même réclamé une intervention militaire unilatérale au Timor oriental, Cf. **SCHERER (S.)**, « Destin tragique au Timor oriental », op. cit., page 114.

concrètes à prendre »⁵³¹, afin que l'Accord du 5 mai 1999 soit intégralement appliqué et lui « *faire prendre conscience de la manière dont la communauté internationale perçoit la crise du Timor oriental* »⁵³².

Ceci dit, les termes de ce mandat ne dissimulent pas le fait qu'il s'agissait bien d'amener le gouvernement indonésien à reconnaître la nécessité d'une aide internationale. D'autant plus qu'il était urgent de combler le vide laissé par le départ de la MINUTO, alors que l'opération de maintien de la paix, telle que prévue dans la phase III du processus et comme le prévoyait l'Accord du 5 mai 1999, supposait la rupture officielle des liens de l'Indonésie avec le Timor oriental. Cette rupture ne devait intervenir qu'après la ratification des résultats du référendum par le Parlement indonésien en novembre 1999. Mais le gouvernement indonésien, après l'inefficacité de la loi martiale décrétée le 7 septembre 1999, était incapable de rétablir l'ordre et ne pouvait alors plus justifier le refus de toute présence étrangère.

A ce niveau, il est utile de rappeler que la police et l'armée indonésiennes avaient directement et ouvertement participé dans les massacres contre la population timoraise, en pratiquant, selon le rapport de la MINUTO « *une exécution systématique de la politique de la terre brûlée* »⁵³³, constitutive de « *crimes contre l'humanité* »⁵³⁴ et susceptible de s'inscrire, avec les tueries de masse et les déplacements forcés, parmi « *les premières mesures d'une campagne de génocide visant à éliminer, par la force, le problème du Timor oriental* »⁵³⁵.

⁵³¹ Cf. Rapport de la mission effectué du 8 au 12 septembre 1999, S/1999/976, 14 septembre 1999, page 8, paragraphe 26.

⁵³² Cf. Lettre du président du Conseil de sécurité au Secrétaire général du 5 septembre 1999, S/1999/946, et celle du 6 septembre 1999, S/1999/972, l'informant de la composition de la mission, en l'occurrence les représentants de la Namibie, de la Malaisie, des Pays-Bas, de la Slovénie et du Royaume-Uni.

⁵³³ Rapport établi par la MINUTO, le 11 septembre 1999, paragraphe 1, joint en annexe du rapport de la mission du Conseil de sécurité du 14 septembre 1999, S/1999/976, loc. cit.

⁵³⁴ Paragraphe 8 du Rapport établi par la MINUTO, du 11 septembre 1999.

⁵³⁵ *Idem.*, op. cit., paragraphe 9.

Le rapport de la mission du Conseil de sécurité du 14 septembre 1999 avait confirmé, lui aussi, que les activités de la milice étaient « *organisées et soutenues par des éléments des TNI* »⁵³⁶, tout en soulignant « *le caractère organisé et coordonné de cette campagne, l'action menée à grande échelle sur tout le territoire pour expulser la MINUTO et toute autre présence internationale et l'absence de réaction adéquate à la violence des milices en dépit de l'écrasante supériorité des TNI et de la police* »⁵³⁷. De même, la Commission des droits de l'homme s'est déclarée, le 20 octobre 1999, profondément préoccupée « *par l'absence de mesures effectives tendant à décourager ou empêcher les violences des milices, et par la collusion qui a été signalée entre les miliciens et les membres des forces armées et de la police indonésienne au Timor oriental* »⁵³⁸. Le rapport du Haut commissaire aux droits de l'homme au Timor oriental du 7 septembre 1999 souligna, lui aussi, qu' : « *en maintes occasions, les fonctionnaires de l'ONU au Timor oriental ont vu des miliciens commettre des actes de violence sous les yeux de policiers et de soldats fortement armés qui soit les ont laissé faire soit les ont activement aidé* »⁵³⁹.

De surcroît, les organisations non gouvernementales, Human rights Watch et Amnesty international, à l'occasion de la 54^e Assemblée générale des Nations Unies, avaient prononcé, le 6 octobre 1999, une déclaration faisant état de l'organisation et de la coopération entre l'armée et les milices⁵⁴⁰. Human rights watch avait, de plus, recueilli les témoignages de plus d'une centaine de Timorais à leur retour de Timor ouest et rassemblé, sur cette base, les preuves

⁵³⁶ S/1999/976, loc. cit., paragraphe 14.

⁵³⁷ *Idem.*, op. cit.

⁵³⁸ Résolution de la Commission des droits de l'homme, situation des droits de l'homme au Timor oriental, du 20 octobre 1999, paragraphe 3, cité in **LEVRAT (B.)**, « Le droit international humanitaire au Timor oriental : entre théorie et pratique », op. cit., page 90.

⁵³⁹ Rapport du 17 septembre 1999, paragraphe 16, cité in **LEVRAT (B.)**, « Le droit international humanitaire au Timor oriental : entre théorie et pratique », op. cit., page 90.

⁵⁴⁰ Déclaration à la 54^e session de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation de l'Assemblée générale des Nations Unies, point 96 de l'ordre du jour, question du Timor oriental, 6 octobre 1999.

de l'implication de l'armée indonésienne dans la planification, la coordination et l'exécution de la politique de la terre brûlée qui avait dévasté le Timor oriental⁵⁴¹.

De tout ce qui précède, nous pouvons conclure que les miliciens pro-intégrationnistes avaient agi de concert avec l'armée indonésienne. Ils avaient agi dans le cadre d'une politique planifiée et soutenue par l'armée indonésienne se trouvant au Timor oriental. Pour toutes ces considérations, il nous paraît alors curieux de solliciter le consentement de l'Indonésie qui était, elle-même, complice dans la tragédie humanitaire des Timorais. Parallèlement, la question du consentement des Timorais à la présence d'INTERFET était formellement impossible car il n'existait aucune autorité timoraise légitime susceptible de donner un consentement, bien que la majorité des Timorais victimes des exactions des milices ne pouvait que souhaiter voir débarquer les forces multinationales de l'INTERFET. Par conséquent, il est clair que le consentement de l'Indonésie, puissance occupante, n'est pas un argument juridiquement valable, dans ce cas, et n'obéit qu'à des considérations d'ordre politique.

Pourtant, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, avait engagé le Conseil de sécurité à prendre des mesures plus fermes et avait, lui-même, donné quarante huit heures au gouvernement indonésien pour mettre fin aux violences⁵⁴². Il a même exhorté l'Indonésie à « *accepter sans retard le déploiement d'une force internationale* »⁵⁴³.

⁵⁴¹ Human Rights Watch, Forced expulsions to West Timor and the refugee crisis, December 1999, vol. 11, n° 7.

⁵⁴² Cf. journal *Le Monde*, des 7 et 8 septembre 1999 ; Déclaration du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité, le 11 septembre 1999, exhortant l'Indonésie à « *accepter sans retard le déploiement d'une force internationale* », S/PV/4043, loc. cit., page 3.

⁵⁴³ Les propos du Secrétaire général étaient bien fermes : « *La communauté internationale demande l'assentiment de l'Indonésie au déploiement d'une telle force. Mais j'espère qu'il est clair qu'elle le fait par déférence pour l'Indonésie, membre respecté de la communauté des Etats. Il est regrettable que ce statut soit maintenant remis en question par la tragédie qui frappe le peuple du Timor oriental* », intervention du Secrétaire général des Nations Unies lors de la 4043^e séance du Conseil de sécurité, du 11 septembre 1999, S/PV/4043.

Parallèlement au séjour de la mission du Conseil de sécurité, les Etats occidentaux⁵⁴⁴, la banque mondiale⁵⁴⁵ et le Fonds monétaire international⁵⁴⁶ avaient suspendu leur coopération financière et l'Union européenne décida un embargo de quatre mois sur les exportations d'armes à destination de l'Indonésie⁵⁴⁷. L'action humanitaire au Timor oriental était alors rendue plus qu'urgente. Beaucoup d'Etats n'avaient pas manqué de comparer la situation de la population timoraise à celle des populations rwandaise et kosovar, rendant ainsi inexcusable l'inaction de l'ONU au Timor oriental⁵⁴⁸.

La mission du Conseil de sécurité avait finalement pu faire céder le gouvernement indonésien. Le 12 septembre 1999, le président indonésien Habibie informa le Secrétaire général des Nations Unies que l'Indonésie était prête, sans conditions, à « *accepter des forces internationales de maintien de la paix agissant par l'intermédiaire des Nations Unies et recrutées dans des pays amis pour rétablir la paix et la sécurité au Timor oriental, protéger la population et appliquer les résultats du scrutin direct du 30 août* »⁵⁴⁹. Par conséquent, le consentement de l'Indonésie, même obtenu sous pression, au déploiement d'une force étrangère autorisée par l'ONU afin de rétablir la paix dans la région, ne laisse aucune chance aux propos soutenant l'existence d'une ingérence humanitaire dans le cas timorais. De surcroît, le Conseil de sécurité alla même jusqu'à réaffirmer « *le respect de la souveraineté et de l'intégrité*

⁵⁴⁴ Les Etats-Unis avaient déjà décidé la suspension de la coopération militaire bilatérale avec l'Indonésie et avaient interrompu toute vente et livraison de matériels militaires. Les autres Etats occidentaux avaient fait entendre la même voix.

⁵⁴⁵ La Banque Mondiale avait indiqué que son aide serait en fonction de l'attitude de l'Indonésie vis-à-vis du Timor oriental.

⁵⁴⁶ Le Fonds monétaire international (FMI) qui avait fourni d'importants crédits à l'Indonésie, a fait savoir qu'il envisageait l'annulation d'une mission prévue initialement pour le 10 septembre 1999. Celle-ci devait précéder l'attribution d'une tranche de 460 millions de dollars, attendue par l'Indonésie en octobre 1999. Les tranches étaient trimestrielles et n'étaient accordées que si le Fonds monétaire international était satisfait des réformes entreprises, Cf. **SCHERER (S.)**, « Destin tragique au Timor oriental », op. cit., page 110.

⁵⁴⁷ Position de l'Union européenne du 16 septembre 1999, in *DAI*, 1^{er} novembre 1999, pp. 846 - 847.

⁵⁴⁸ L'analogie avec le Rwanda et le Kosovo a été vigoureusement soulignée par le Portugal, SPV.4043, loc. cit., pp. 4 - 5 ; les Etats-Unis, page 7 ; la France, pp. 9 - 10.

⁵⁴⁹ Rapport de la mission du Conseil de sécurité des Nations Unies, S/1999/976, loc. cit., paragraphe 12.

territoriale de l'Indonésie »⁵⁵⁰, ce qui garantissait au surplus le caractère spatialement limité de l'intervention.

Par ailleurs, nous pouvons confirmer que le Conseil de sécurité avait, dans le cas d'espèce, agi de la même manière qu'il l'a faite dans les cas de la Bosnie, de la Somalie et du Rwanda. Après avoir constaté qu'il y a menace à la paix et à la sécurité, et après avoir rappelé qu'il agissait dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et qu'il était pleinement compétent pour agir, il a pu enfin décrocher le consentement des autorités indonésiennes, pour déployer la force armée dans un but humanitaire. Il n'y a point d'ingérence, dans ce cas. Il ne s'agissait alors que de l'autorisation d'une assistance humanitaire armée.

Paragraphe deuxième

La résolution 1264 (1999) reconnaît un droit d'assistance humanitaire et non un droit d'ingérence

Le déchaînement de la violence dans lequel se trouvait le Timor oriental, en raison du résultat de la consultation populaire qui était en faveur de l'indépendance, avait conduit l'Organisation des Nations Unies à laisser la responsabilité du maintien de la paix à l'Indonésie⁵⁵¹, conformément à l'accord du 5 mai 1999 conclu par l'Indonésie, le Portugal et l'Organisation des Nations Unies. Le Conseil de sécurité ne s'est décidé d'agir, en adoptant la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, qu'après avoir obtenu le consentement de l'Indonésie à une intervention militaire. Par conséquent, le consentement de l'Etat nie toute hypothèse d'ingérence et place l'affaire dans le cadre d'une simple assistance humanitaire consentie par le gouvernement indonésien.

⁵⁵⁰ Paragraphe 12 du préambule de la résolution 1264 (1999).

⁵⁵¹ L'Indonésie disposait, avec les renforts acheminés les 9 et 10 septembre 1999, de plus de 9.000 policiers au Timor oriental, où elle entretenait également de 12.000 à 15.000 soldats pour une population totale de l'ordre de 800.000 personnes, cité in **SCHERER (S.)**, « Destin tragique au Timor oriental », op. cit., note 9, page 109.

En comparant le cas du Timor au cas kosovar⁵⁵², deux affaires ayant éclaté pendant la même année (1999), nous constatons que dans les deux cas, il y a des points communs résidant surtout dans le fait de l'existence d'une population minoritaire chassée de son territoire par une politique de la terre brûlée ; mais les différences tiennent essentiellement dans la perception des intérêts stratégiques, politiques et économiques, mis en cause dans le choix de l'intervention ou de la non-intervention. Dans le cas du Timor, les considérations humanitaires avaient pesé plus lourds que les intérêts stratégiques qui avaient bloqué une action licite autorisée par l'ONU au Kosovo, laissant la place à une intervention illicite de l'OTAN et non autorisée par l'ONU.

Ceci peut être expliqué par la détermination de l'ONU à dépasser son inaction face au drame kosovar du printemps 1999, en optant pour une solution plus courageuse face au drame des Timorais. C'était la crédibilité de l'ONU⁵⁵³ que cherchait à restaurer la réaction bien ferme du Conseil de sécurité, face à l'affaire du Timor oriental⁵⁵⁴. C'est ainsi que fut adoptée la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 autorisant explicitement une opération d'assistance humanitaire au Timor oriental (A), tout en autorisant les Etats, de manière claire et explicite, à recourir à « *toutes les mesures nécessaires* »⁵⁵⁵, y compris à la force armée, pour accomplir cette mission (B).

A- La résolution 1264 (1999) autorise un droit d'assistance humanitaire

⁵⁵² Pour une comparaison des éléments pertinents entre les deux affaires, Cf. notamment :

FRACHON (A.), « Kosovo - Timor : drame identique, traitement différent ? », in journal *Le Monde*, du 14 septembre 1999.

⁵⁵³ Dont l'autorité était à nouveau bafouée, son impuissance étalée et sa responsabilité dénoncée lorsqu'elle n'a rien fait pour sauver les Kosovars.

⁵⁵⁴ Pour un point de vue très critique de l'attitude de l'ONU, Cf. notamment :

BURGORGUE-LARSEN (L.), « Timor : une nouvelle démission internationale ? », in journal *Le Monde*, des 12 et 13 septembre 1999.

CHEMILLIER GENDREAU (M.), « Les ressources méconnues du droit international », in journal *Le Monde diplomatique*, octobre 1999.

RAULIN (A. de), « L'ONU et la faillite d'un système de sécurité collective : l'exemple du Timor oriental », in *Les Petites affiches*, 1^{er} octobre 1999, n°196, pp. 14 - 16.

⁵⁵⁵ Paragraphe 3 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

La résolution 1264 (1999), adoptée le 15 septembre 1999 par le Conseil de sécurité sur la base d'un projet rédigé par les Etats-Unis, s'inscrit à prime abord dans le cadre d'une action humanitaire pouvant aller jusqu'à l'emploi de la force pour accomplir ses missions. Cette action est qualifiée, par la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, d' « *assistance humanitaire* »⁵⁵⁶, d' « *aide humanitaire* »⁵⁵⁷, mais jamais d' « *ingérence humanitaire* ». En effet, et devant l'ampleur de la catastrophe au Timor oriental, le Conseil de sécurité « *souligne l'urgente nécessité d'une assistance humanitaire coordonnée et l'importance d'un accès total, sûr et libre, pour les organisations humanitaires* »⁵⁵⁸. Il ne manqua pas d'insister sur le rôle que doit jouer le gouvernement indonésien, engagé à « *coopérer avec la force multinationale dans tous les aspects de l'application de son mandat* »⁵⁵⁹, tout en souhaitant « *une coordination étroite entre la force multinationale et le gouvernement indonésien* »⁵⁶⁰.

Il convient de remarquer, à ce niveau de l'analyse, que le Conseil de sécurité n'a pas raté l'occasion de rappeler au gouvernement indonésien ses obligations en soulignant que ce dernier « *continue d'être responsable en vertu des accords du 5 mai 1999 (...) du maintien de la paix et de la sécurité au Timor oriental durant la phase de transition entre la conclusion de la consultation populaire et le début de l'application de ses résultats* »⁵⁶¹.

S'il mettait une fois de plus l'Indonésie en face des responsabilités qu'elle avait exigé d'assumer, le Conseil de sécurité ne tira, toutefois, aucune conséquence de l'incapacité de cette dernière ou de son manque de volonté d'y parvenir. Le Conseil de sécurité pariait-il sur la combinaison du mandat musclé confié à l'INTERFET et de l'étroite coordination qu'il souhaitait voir entre cette force et le gouvernement indonésien, ou bien était-il peu soucieux de la suite de

⁵⁵⁶ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵⁵⁷ Paragraphes 2 et 3 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵⁵⁸ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵⁵⁹ Paragraphe 4 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵⁶⁰ *Idem.* op. cit.

⁵⁶¹ Paragraphe 5 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

l'affaire, concernant les Timorais, traitant l'Indonésie, par la même, comme un partenaire, plutôt que comme un adversaire ?

Quoiqu'il en soit, toutes les mentions auxquelles nous avons fait référence, prouvent que le Conseil de sécurité avait œuvré dans le cadre de l'assistance et non de l'ingérence qui est, par essence, imposée à l'Etat et ne sollicite aucun consentement de sa part.

Sur un autre registre, une question peut alors se poser, il s'agit de savoir quels sont les Etats qui étaient autorisés à contribuer à cette action humanitaire ? Seraient-ce les Etats membres du Conseil de sécurité, une organisation régionale, ou d'autres Etats, dans un cadre transcendant les opérations classiques du Conseil de sécurité et agissant avec son autorisation ?

En réalité, il s'agissait, comme nous l'avons évoqué, d'une force multinationale sous le commandement d'une structure unifiée et agissant avec l'autorisation du Conseil de sécurité. Cette force multinationale, vu son caractère provisoire, « *doit être déployée collectivement au Timor oriental jusqu'à son remplacement dès que possible par une opération de maintien de la paix des Nations Unies* »⁵⁶². L'ONU, ayant l'habitude de la sous-traitance d'une action coercitive à une force multinationale⁵⁶³, justifiait cette attitude par l'urgence de la situation, d'une part et par des considérations d'ordre financier, d'autre part⁵⁶⁴. Mais ce qui est original dans le cas du Timor, c'est que l'INTERFET bénéficiait, vis-à-vis de l'ONU, d'une autonomie sensiblement plus marquée que d'autres forces de ce type. Aucune limitation d'effectifs, ni durée prédéterminée n'étaient assignés à cette force multinationale. Les liens entre cette force et l'ONU étaient déterminés, de façon vague, par la résolution

⁵⁶² Paragraphe 10 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵⁶³ Il s'agit d'une force autorisée par les Nations Unies, menée directement par les Etats au moyen de contingents demeurant sous leur commandement (comme par exemple pour l'*Opération turquoise* au Rwanda en 1994 et l'*Opération tempête du désert* en Irak en 1991), Cf. **HOLLY MAC DOUGALL (M.)**, « United Nations Operations : who should be in charge ? », in *Revue de droit militaire et droit de la guerre*, vol. XXXIII, 1994, pp. 21 - 87.

⁵⁶⁴ Le Conseil de sécurité avait souligné, dans la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, que : « *le financement de la force sera assuré par les Etats membres concernés* », paragraphe 9 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

1264 (1999) du 15 septembre 1999 qui demanda au commandement de la force multinationale, simplement, de « *coopérer étroitement avec les Nations Unies dans le cadre de ses arrangements* »⁵⁶⁵, et de « *fournir ses rapports périodiques au Conseil de sécurité, par l'entremise du Secrétaire général, sur les progrès de l'application de son mandat* »⁵⁶⁶.

Pour donner à cette force multinationale une efficacité maximale, le Secrétaire général des Nations Unies avait entrepris des négociations avec divers Etats, avant l'adoption de la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999. Si l'Australie, avec un contingent de 4500 hommes (sur 7000 hommes composant l'INTERFET), avait joué un rôle prépondérant mais indispensable pour la réussite d'une opération de ce type, l'essentiel des autres forces de combat provenaient de la Nouvelle-Zélande, de la Malaisie, du Bangladesh, de la Corée du Sud, du Canada, du Royaume-Uni et de l'Italie. L'ONU, en l'occurrence consciente des risques et inconvénients de la sous-traitance d'une action coercitive d'envergure humanitaire à une organisation régionale⁵⁶⁷, avait alors choisi la force multinationale car elle savait que la première option présentait le risque d'être utilisée, à son profit, par l'Etat dominant l'organisation régionale⁵⁶⁸.

En fait, il n'est pas vain de rappeler, à cet égard, le contexte politique de la région pendant cette période, puisque la dégradation des relations bilatérales entre l'Indonésie et l'Australie⁵⁶⁹ pouvait faire craindre à l'Australie une opération difficile, rendant inévitable l'affrontement avec l'armée indonésienne. Néanmoins, les contingents de l'INTERFET débarquant à Dili, le 20 septembre 1999, n'avaient rencontré aucune résistance et avaient mis la

⁵⁶⁵ Paragraphe 8 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵⁶⁶ Paragraphe 12 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵⁶⁷ Sur les avantages et inconvénients comparatifs d'une force multinationale et d'une organisation régionale, Cf. **COT (J-P)**, « Le rapport Carrington sur la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité », in *Politique étrangère*, 1999 (64), pp. 120 - 125.

⁵⁶⁸ Ici, l'Australie, dans le cadre de l'ASEAN (Association des Nations de l'Asie du Sud-est), risquant alors d'être l'adjoint des Etats-Unis pour maintenir la paix dans la région.

⁵⁶⁹ Cette situation a été reflétée par l'abrogation de l'Indonésie, le 16 septembre 1999, d'un Pacte de non agression conclu avec l'Australie en 1995.

main, sans difficulté, sur les points stratégiques de la capitale du Timor oriental. Ceci montre la détermination du gouvernement indonésien à coopérer avec l'INTERFET, acceptant ainsi cette force multinationale armée, sans lui compliquer la tâche. Ceci prouve alors que nous sommes, une fois de plus, devant un cas d'assistance humanitaire et non d'ingérence.

De surplus, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, ne manqua pas de formuler expressément son autorisation du recours à la force armée pour rétablir la paix au Timor oriental, poursuivant ainsi la même démarche que celle adoptée à l'occasion des actions humanitaires entreprises en Bosnie, en Somalie et au Rwanda.

B- La résolution 1264 (1999) autorise le recours à la force armée

La résolution 1264 (1999) du Conseil de sécurité autorisa, le 15 septembre 1999, l'envoi d'une force multinationale (INTERFET) au Timor oriental. En revenant aux termes de la résolution, le Conseil de sécurité avait autorisé la création de cette force sous une structure de commandement unifiée pour « *rétablir la paix et la sécurité au Timor oriental, protéger et aider la MINUTO à remplir sa mission et, dans la mesure de ses moyens, faciliter les opérations d'aide humanitaire* »⁵⁷⁰. Par conséquent, on peut dire que l'humanitaire n'étant pas une priorité, la force multinationale s'est engagée, avant tout, dans une mission sécuritaire au Timor.

Pour cela, le Conseil de sécurité « *autorise les Etats participant à la force multinationale de prendre toutes les mesures nécessaires pour accomplir son mandat* »⁵⁷¹. Cette phrase est, elle aussi, devenue rituelle, puisque le Conseil de sécurité a déjà employé ces expressions, pour autoriser la possibilité de recourir à la force armée, à l'occasion de ses actions humanitaires en Bosnie-

⁵⁷⁰ Paragraphe 3 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵⁷¹ *Idem.*, op. cit.

Herzégovine⁵⁷², en Somalie⁵⁷³ et au Rwanda⁵⁷⁴. Dans ce cens, Gérard Cahin ne manque pas de rappeler que : « *Pour présenter un certain nombre de caractères communs à toutes les forces internationales créées par le Conseil de sécurité depuis 1990, l'INTERFET n'en revêt pas moins des traits plus particuliers qui convergent dans l'amoindrissement de sa nature coercitive* »⁵⁷⁵.

En ce qui nous concerne, nous pensons que ce qui différencie l'action humanitaire au Timor oriental c'est la façon avec laquelle on peut interpréter le rattachement du Conseil de sécurité au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, utilisé pour fonder la légalité de l'action de l'INTERFET. En effet, à la différence d'un mandat au chapitre VI qui limite nécessairement le choix des réactions possibles devant une situation pareille, un mandat au titre du chapitre VII ouvre, au contraire, une plus grande liberté de choix des moyens, y inclus la possibilité de faire usage à la force de manière décisive, rapide et adaptée aux circonstances du cas d'espèce. Par conséquent, l'usage du chapitre VII, tel que nous le trouvons au sein de la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, a plutôt pour but de fonder la légalité du recours à la force armée que de fonder la compétence du Conseil de sécurité d'agir dans un conflit qui apparaît, à priori, d'ordre interne et qui n'a rien d'international.

Quels étaient donc les résultats des efforts déployés par les forces de l'INTERFET ? Avaient-elles réussi à rétablir la paix et la sécurité au Timor et à faciliter les opérations d'aide humanitaire, comme elles étaient appelées à faire ou bien l'action humanitaire au Timor oriental était-elle vouée à l'échec, comme c'était le cas pour nombre d'actions humanitaires entreprises sous l'égide de l'ONU depuis 1991 ?

⁵⁷² Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 770 (1992) du 13 août 1992.

⁵⁷³ Paragraphe 10 du dispositif de la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992.

⁵⁷⁴ Paragraphe 3 du dispositif de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994.

⁵⁷⁵ CAHIN (G.), « L'action internationale au Timor oriental », op. cit., page 151.

La force multinationale d'imposition de la paix au Timor a été déployée le 20 septembre 1999, sous commandement australien⁵⁷⁶. Un mois plus tard, l'INTERFET occupa les treize districts de la partie orientale, réduisant significativement les offensives des milices qui se sont repliés près de la frontière avec la partie occidentale de l'île.

La sécurisation rapide du pays s'est accompagnée simultanément du retour de la MINUTO et de son redéploiement sur tout le territoire, ainsi que d'une amélioration, beaucoup plus lente, de la situation humanitaire. Sur les 500.000 personnes estimées déplacées, dont 150.000 au Timor oriental, 130.000 environ étaient rapatriés au début de l'année 2000 ; tandis que la distribution de l'aide s'est heurtée à de nombreuses difficultés⁵⁷⁷.

En réalité, le succès rencontré par l'INTERFET dans sa mission sécuritaire a été facilité par le retrait progressif de la police et des forces armées indonésiennes⁵⁷⁸. L'INTERFET avait même bénéficié d'une coopération de la part des autorités militaires indonésiennes, coopération qui était jugée comme généralement satisfaisante sur le terrain. Elle avait notamment permis d'établir un dispositif de contrôle des frontières entre le Timor oriental et le Timor occidental, de définir une frontière militaire pour les opérations de la force internationale et de faciliter le retour des réfugiés en leur garantissant le franchissement, sans entrave, de la frontière⁵⁷⁹.

Le 29 octobre 1999, le commandant en chef de la force multinationale avait affirmé que : « *la force avait rempli l'essentiel de son mandat en ayant fort*

⁵⁷⁶ La force multinationale était composée de 7000 hommes dont 4500 australiens et des contingents de la Malaisie, des philippines, de la Nouvelle-Zélande, du Bangladesh, de la Corée du sud, du Canada, du Royaume-Uni, de la France, alors que les Etats-Unis avaient fourni une aide logistique.

⁵⁷⁷ Cf. les sept rapports périodiques de l'ONU sur les activités de la force internationale au Timor oriental, S/1999/1025 du 4 octobre 1999 ; S/1999/1072 du 18 octobre 1999 ; S/1999/1106 du 29 octobre 1999 ; S/1999/1169 du 15 novembre 1999 ; S/1999/1248 du 14 décembre 1999 ; S/2000/92 du 8 février 2000 ; S/2000/236 du 22 mars 2000.

⁵⁷⁸ Le 19 octobre 1999, l'Assemblée consultative du peuple avait décidé d'abroger le décret de 1978 incorporant le Timor oriental à l'Indonésie.

⁵⁷⁹ Cf. Rapport du Secrétaire général sur la situation au Timor oriental, S/1999/1025, du 4 octobre 1999, pp. 3 - 4, paragraphes 12 et 13.

peu recours à la force »⁵⁸⁰. Quinze jours plus tard, il ajouta que ses activités étaient désormais « *plus proches d'un rôle de police que du rôle militaire prévu dans [ce] mandat* »⁵⁸¹. Mais le bilan, tel que présenté par le commandant en chef de l'INTERFET, était-il à ce point positif ?

Il est vrai que sur le plan sécuritaire, le Timor oriental avait connu un retour de calme et de paix. Néanmoins, les conditions humanitaires des Timorais étaient peu satisfaisantes. En effet, au terme de la mission de l'ONU (INTERFET), et bien que les milices avaient évacué le territoire, 70 % des infrastructures avaient été détruites et les 200.000 personnes qui avaient fui, sous la contrainte vers Timor ouest, avaient de la peine à retrouver une vie normale.

Il a fallu attendre le massacre de près de 7.000 personnes au Timor oriental, la déportation d'une partie de la population dans d'autres îles de l'archipel, l'expulsion des témoins gênants et l'anéantissement de toute l'infrastructure du Timor oriental, pour que fut adoptée la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 autorisant l'INTERFET à employer la force armée afin de rétablir la paix dans cette région. Nous pensons alors que le Conseil de sécurité avait, encore une fois, agi trop tard alors que le drame humanitaire au Timor oriental avait pu être évité. L'Organisation des Nations Unies n'avait-elle pas encore retenu les leçons de l'histoire ?

Il est à rappeler que la force multinationale au Timor (INTERFET) n'est qu'une force provisoire, créée pour être remplacée, par la suite, par une opération de maintien de la paix, durant la phase III de l'Accord du 5 mai 1999. En effet, et en autorisant de créer la force multinationale, le Conseil de sécurité avait aussi invité le Secrétaire général à « *prévoir et préparer une administration provisoire des Nations Unies au Timor oriental, incluant une opération de maintien de la paix des Nations Unies, qui se déploierait durant la*

⁵⁸⁰ S/1999/1106, du 29 octobre 1999, loc. cit., paragraphe 11.

⁵⁸¹ S/1999/1169, du 15 novembre 1999, loc. cit., paragraphe 18.

phase de mise en œuvre de la consultation populaire »⁵⁸². Conformément à l'Accord du 5 mai 1999, l'abrogation de la loi intégrant le territoire du Timor à l'Indonésie, le 19 octobre 1999, avait ouvert la voie au transfert à l'ONU de l'autorité sur le Timor oriental. C'est ainsi que fut adoptée une résolution 1272 (1999) du 25 octobre 1999, par le Conseil de sécurité, pour créer l'ATNUTO qui allait remplacer l'INTERFET⁵⁸³.

De ce fait, l'arrivée au Timor, du Représentant spécial du Secrétaire général, vers mi-novembre 1999, donna le signal du passage progressif de relais de l'action collective à l'action corporative, inaugurée par le déploiement d'urgence de 460 policiers civils et de spécialistes des affaires civiles et de l'administration locale puis, à partir du 1^{er} février 2000, l'arrivée des premiers contingents de la force de maintien de la paix, selon un plan convenu entre l'INTERFET et l'ONU, le 9 janvier 2000. Ainsi, l'INTERFET céda officiellement la responsabilité de la sécurité militaire à l'ATNUTO, par une déclaration du 23 février 2000, signée par le Représentant spécial du Secrétaire général et les commandants respectifs de l'INTERFET et de la force de maintien de la paix de l'ATNUTO⁵⁸⁴, signalant, par la même, le début de la transition du Timor vers l'indépendance.

Sur un autre registre, la nécessité de la poursuite et du jugement des auteurs des crimes commis contre la population du Timor oriental avait eu pour conséquence la création de groupes spéciaux (panels)⁵⁸⁵ ayant compétence exclusive⁵⁸⁶ pour les crimes graves, notamment le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, le meurtre, les violences sexuelles et la torture, commis au Timor oriental entre le 1^{er} janvier 1999 et le 25 octobre 1999.

⁵⁸² Paragraphe 11 du dispositif de la résolution 1264 (1999).

⁵⁸³ Dans la résolution 1272 (1999) du 25 octobre 1999, le Conseil de sécurité des Nations Unies avait prié l'ATNUTO et l'INTERFET de coopérer étroitement entre elles, pour que cette dernière « *puisse être remplacée, dès que possible, par la composante militaire de l'ATNUTO* », paragraphe 9 du dispositif.

⁵⁸⁴ S/2000/236, loc. cit., paragraphes 5 et 6.

⁵⁸⁵ Organisés au sein de la Cour de district et de la Cour d'appel de Dili.

⁵⁸⁶ Sous réserve de la compétence de tout tribunal international qui viendrait d'être créé pour le Timor oriental, Cf. CAHIN (G.), « L'action internationale au Timor oriental », op. cit., pp. 173 - 174.

C'est l'hostilité de l'Indonésie à tout tribunal international qui justifia le fait de laisser la responsabilité des poursuites à une juridiction nationale.

L'Organisation des Nations Unies avait-elle alors résolu tous les problèmes politiques, humanitaires, militaires et sécuritaires au Timor oriental, consécutifs à près d'un quart de siècle de domination indonésienne ?

La suite des événements au Timor, depuis le début de l'année 2000, prouvent que les autorités onusiennes étaient bien fermes quant à leur engagement auprès des Timorais, pour permettre à ce pays de s'engager sur la voie de l'indépendance et bâtir, sur les ruines léguées par l'occupant, les conditions nécessaires à la proclamation d'un Etat souverain. En effet, si l'Accord du 5 mai 1999 prévoyait seulement que les gouvernements indonésien et portugais devaient s'entendre sur les dispositions à prendre pour assurer le transfert à l'ONU de l'autorité au Timor oriental⁵⁸⁷, il revenait au Conseil de sécurité de confier à l'ATNUTO « *la responsabilité générale de l'administration au Timor oriental* »⁵⁸⁸, par une résolution fondée, à nouveau, sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies⁵⁸⁹. La situation au Timor oriental, après plus d'un mois de la création de l'INTERFET, « *continue de faire peser une menace à la paix et à la sécurité* »⁵⁹⁰. La qualification inchangée se colora, même discrètement, d'un élément d'internationalisation : la nécessité d'assurer « *la sécurité des frontières du Timor oriental* »⁵⁹¹, s'ajoutant à la persistance de la gravité de la situation humanitaire.

Mais le contrôle de la situation sur le terrain était, cependant, loin d'être effectif. L'évolution dramatique de la situation humanitaire au Timor, surtout avec l'intensification de l'activité des milices, avait mené le Conseil de sécurité à adopter la résolution 1319 (2000) du 8 septembre 2000, priant avec insistance l'Indonésie de prendre immédiatement des mesures supplémentaires pour

⁵⁸⁷ Article 6 de l'Accord du 5 mai 1999.

⁵⁸⁸ Paragraphe 1 du dispositif de la résolution 1272 (1999) du 25 octobre 1999.

⁵⁸⁹ Paragraphe 17 du préambule de la résolution 1272 (1999).

⁵⁹⁰ Paragraphe 16 du préambule de la résolution 1272 (1999).

⁵⁹¹ Paragraphe 14 du préambule de la résolution 1272 (1999).

désarmer et dissoudre les milices, rétablir l'ordre public dans les zones touchées du Timor occidental, empêcher les incursions à travers la frontière, garantir le retour en sécurité des réfugiés et permettre aux organismes humanitaires de revenir au Timor oriental⁵⁹².

C'est l'Autorité administrative de transition au Timor (UNTAET), dont la création a été officiellement décidée le 31 janvier 2001, qui avait pris la suite pour préparer l'accès du Timor à l'indépendance, effective depuis le 20 mai 2002, et le premier président élu au Timor oriental⁵⁹³, Xanana Gusmao, devait affronter le redoutable défi de sortir son pays de la pauvreté et de s'entendre avec ses voisins.

Instrument d'une action collective des Etats membres de l'ONU, fondée, comme celles qui l'avaient précédées, sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, mais autorisée avec le consentement de l'Etat concerné, l'INTERFET déployée au Timor oriental en 1999 se présente alors, tout comme l'*Opération turquoise* déployée au Rwanda en 1994, comme étant une nouvelle vague d'externalisation des actions humanitaires menées par principe sur une base consensuelle, lorsqu'elles sont, elles aussi, créées en vertu du chapitre VII. Néanmoins, nous pensons que le dispositif mis en œuvre, par l'ONU, au Timor oriental, aurait du comporter le déploiement préventif de forces internationales destinées à sécuriser le scrutin et la période qui l'avait immédiatement suivi, afin d'éviter les mouvements de représailles qui étaient, pourtant, prévisibles⁵⁹⁴.

Pour certains, la réponse à la crise au Timor oriental a été rapide et adéquate et la décision d'agir avait été prise dans un délai très bref, sans précédent dans l'histoire des actions humanitaires autorisées par le Conseil de sécurité. Pour d'autres, la réponse tardive du Conseil de sécurité était

⁵⁹² S/RES/1319 (2000), 8 septembre 2000, S/PV/4195.

⁵⁹³ A partir du 20 mai 2002, date de son indépendance, le Timor oriental est devenu « Timor-Leste ».

⁵⁹⁴ Rappelons que le massacre des habitants du Timor oriental était non seulement prévisible mais ouvertement annoncé par ses protagonistes, les milices anti-indépendantistes. Malgré toutes les mises en garde, l'ONU avait patronné la préparation du référendum du 30 août 1999, livrant les Est-timorais au massacre annoncé.

simplement due non pas à l'inadaptation du droit international, mais à sa non-application⁵⁹⁵. Nous partageons l'avis de ceux qui estiment que l'action humanitaire au Timor était tardive et nous ajoutons qu'elle était aussi insatisfaisante et indissociable des intérêts impérialistes des grandes puissances qui se souciaient peu de défendre des vies humaines lorsque leurs calculs géopolitiques dans la région l'emportent sur tout objectif humanitaire⁵⁹⁶.

L'affaire timoraise n'est pas seulement un conflit de plus dans le monde ; il nous semble qu'elle acquiert une signification plus particulière parce qu'on a voulu anéantir, dans le sang, la volonté très majoritaire d'un peuple, exprimée par un scrutin organisé et surveillé par la plus haute instance internationale. En plus, ce qui distingue l'affaire du Timor oriental des autres actions humanitaires autorisées par le Conseil de sécurité, c'est le fait d'y voir, dans une phase relativement courte et après un quart de siècle d'indifférence de la part de la société internationale et des Nations Unies, l'ensemble des possibilités d'actions, connues à ce jour, pour l'Organisation des Nations Unies, dans la

⁵⁹⁵ C'est notamment l'opinion de Monique Chemillier Gendreau qui a réclamé l'application rigoureuse du droit, en mettant en avant la possibilité de passer outre un veto du Conseil de sécurité par la substitution de l'Assemblée générale, Cf. **CHEMILLIER-GENDREAU (M.)**, « Les ressources méconnues du droit international », in journal *Le Monde diplomatique*, octobre 1999.

⁵⁹⁶ Ce jeu d'intérêt avait été à l'origine de tous les bouleversements qu'avaient connus les Timorais depuis 1975. En effet, et même si l'Assemblée générale des Nations Unies n'avait pas reconnu l'annexion du Timor par l'Indonésie en 1975, les grands pays occidentaux avaient apporté un soutien sans faille à Suharto, en qui ils voyaient le garant de l'ordre occidental dans cette partie du monde. Les Etats-Unis, notamment avec leurs livraisons d'armes et l'entraînement des troupes de choc indonésiennes (les mêmes qui avaient organisé les milices anti-indépendantistes recrutées parmi les voyous timorais), s'étaient évidemment distingués dans leur soutien à Suharto. Mais ils n'avaient pas été les seuls puisque la France et la Grande-Bretagne avaient, elles aussi, poursuivi leurs livraisons d'armes à l'Indonésie.

Pour l'armée indonésienne (qui détenait alors l'essentiel du pouvoir), même si elle savait qu'elle ne pourrait pas garder indéfiniment le contrôle du Timor oriental, les massacres qu'elle avait orchestrés au lendemain du référendum, à partir du 4 septembre 1999, avaient pour objectif de donner un avertissement à tous ceux qui, dans l'immense archipel indonésien, auraient d'autres velléités indépendantistes. Les populations de Sumatra du Nord, des Célèbes ou des Moluques, qui se laissaient tenter par les divers mouvements nationalistes, devaient être averties.

Au cours de l'action humanitaire déployée au Timor oriental, à partir du 15 septembre 1999, les Etats-Unis avaient délégué le travail à l'Australie, ce qui présentait pour eux l'avantage de ne pas se compromettre directement auprès de Djakarta, tout en poussant en avant leur plus fidèle et solide allié dans cette région. C'était réciproquement une bonne occasion pour l'Australie de concrétiser ses projets de renforcement de ses positions impérialistes dans la région, même au prix d'une brouille temporaire avec l'Indonésie.

composante opérationnelle de maintien de la paix. Partant d'une opération classique d'administration de la consultation populaire (MINUTO), l'ONU était par la suite passée par la phase d'autorisation de l'intervention d'une force multinationale pour imposer la paix (INTERFET), avant de mettre en place une opération des casques bleus, dotée d'un pouvoir coercitif pour mener le pays à l'indépendance (ATNUTO).

Par ailleurs, nous soulignons que l'autorisation et la mise en œuvre d'une intervention militaire au Timor oriental ne doivent pas conduire à en exagérer la portée pour l'avenir du recours à la force à des fins humanitaires. S'intégrant dans le cadre de la sous-traitance des opérations de restauration et d'imposition de la paix à une coalition d'Etats membres, la décision du recours à la force armée, dans le cas du Timor, reste inévitablement suspendue à l'autorisation du Conseil de sécurité, d'une part et aux enjeux politiques et considérations économiques et stratégiques des grandes puissances, d'autre part, tout comme ce fut le cas pour les autres cas d'interventions militaires pour des fins humanitaires. Le cas du Timor oriental nous confirme, à nouveau, que loin de constituer une affirmation ou une consécration du droit d'ingérence humanitaire, l'Organisation des Nations Unies s'est trouvée face à l'application de principes déjà existant au sein de la Charte des Nations Unies, à travers le respect de la logique de l'accord (consentement de l'Indonésie) et tout en se basant sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, avant d'autoriser l'action humanitaire déployée au profit de la population timoraise.

Dans les quatre cas que nous venons de décortiquer tout au long de ce chapitre, nous pouvons affirmer, contrairement aux promoteurs du droit d'ingérence et qui voient dans ces précédents « historiques » une consécration indubitable de celui-ci, qu'il ne s'agit point d'ingérence humanitaire, bien qu'il s'agisse la plus part du temps d'un recours à la force armée employée dans des desseins humanitaires, dans un conflit interne aux Etats et même, nonobstant la réticence du gouvernement en place quant à la distribution de cette aide humanitaire. La raison de cette affirmation revient, comme nous venons de le montrer, au fait que le Conseil de sécurité, dans tous ces cas étudiés, a bénéficié précisément d'une exception légale claire lui permettant d'intervenir dans les conflits internes et qui présentent un caractère de menace à la paix et à la sécurité internationales et ce, dans le cadre des mesures coercitives prévues par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Nulle part, ne se lit l'expression « droit d'ingérence », ni mot à mot, ni même par voie d'interprétation de la substance des textes des résolutions étudiées.

De surcroît, nous avons constaté que le Conseil de sécurité dispose d'une grande marge de manœuvre pour intervenir dans n'importe quelle région du monde, lorsqu'il considère que des violations graves et massives des droits de l'homme mettent en danger la paix et la sécurité internationales. Le Conseil n'intervient, avec éventuellement l'emploi de la force armée, qu'en dernier ressort, après que tous les moyens pacifiques aient été épuisés⁵⁹⁷ et la plupart des actions humanitaires autorisées par le Conseil de sécurité et qu'on vient d'étudier, avaient bien rempli cette condition.

Mais ce qui peut être critiquable dans ces quatre actions, c'est que l'élargissement du mandat humanitaire de l'ONU n'a pas toujours été

⁵⁹⁷ Recommandations prises par l'Assemblée générale des Nations Unies, action de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, initiatives des organisations régionales, pressions diplomatiques, missions de bons offices du Secrétaire général des Nations Unies, médiation, conciliation, (etc.)

clairement distingué de la mission traditionnelle confiée au Conseil de sécurité de maintien ou de rétablissement de la paix internationale ; et les résolutions prises en ce sens, par le Conseil de sécurité des Nations Unies, nous semblent souvent variables sur le plan de la contrainte juridique. Leur formulation progresse de l'invitation à l'injonction, de l'incitatif au comminatoire. La terminologie employée était timorée en 1991, dans la résolution 688 (1991) relative aux Kurdes de l'Irak⁵⁹⁸. Elle mûrit et prend de l'assurance dès la résolution 770 (1992) relative à la crise dans l'ex-Yougoslavie, ainsi que la résolution 794 (1992) relative à l'affaire somalienne⁵⁹⁹. En 1993, la terminologie employée devient impérieuse, voir menaçante, à l'occasion de la résolution 814 (1993) créant l'ONUSOM II en Somalie, signifiant alors une forme supérieure de commandement. Elle devient usuelle et se répète dans les affaires du Rwanda⁶⁰⁰ et celle du Timor oriental⁶⁰¹. Mais dans ces deux dernières affaires, c'est l'attitude même du Conseil de sécurité qui se modifie dans le sens d'une sous-traitance ou une externalisation de l'action humanitaire qui est menée par des forces multinationales agissant sous son autorité mais prise en charge par les Etats intervenants.

Alors même qu'il s'agit d'une décision et non d'une recommandation, plusieurs auteurs se demandent toujours si le Conseil de sécurité est un organe créateur de droit ? La réponse à cette question n'est pas évidente, dans la mesure où les résolutions du Conseil de sécurité n'ont pas le caractère de source du droit international, au sens de l'article 38 du statut de la Cour internationale de justice⁶⁰². Ce dernier (le Conseil de sécurité) n'est pas apte à créer une norme

⁵⁹⁸ Le Conseil de sécurité choisit des termes comme : « *insiste que* », « *invite* », « *permette* », « *exprime l'espoir* », (etc.)

⁵⁹⁹ Le Conseil de sécurité choisit des termes comme : « *prie* », « *demande* », « *demande instamment* », « *exige* », « *exhorte* », « *autorise* », « *décide* », (etc.).

⁶⁰⁰ Le Conseil de sécurité choisit des termes comme : « *décide* », « *demande* », « *exige* », « *autorise* », (etc.).

⁶⁰¹ Le Conseil de sécurité choisit des termes comme : « *condamne* », « *décide* », « *demande* », « *exige* », « *autorise* », (etc.).

⁶⁰² L'article 38 du statut de la Cour internationale de justice dispose que : « 1. La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique : a. les

générale concernant l'ingérence, et même si cela peut devenir réalité, les cas que nous avons étudiés excluent toute notion d'ingérence puisqu'ils s'inscrivent tous dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. D'autant plus que la tendance générale des Etats membres s'oriente vers le traitement des violations des droits de l'homme, cas par cas, conception qui peut aboutir au constat inquiétant d'un droit international déformée et malléable aux mains des grandes puissances. Par ailleurs, nous pensons que le Conseil de sécurité n'a jamais eu l'intention d'instaurer un droit d'ingérence, au moins dans les cas déterminés par des violations massives des droits de la personne humaine⁶⁰³.

En outre, si dans la résolution 688 (1991), le Conseil de sécurité qualifia la situation interne en Irak comme « *menace contre la paix* », eu égard au flux de réfugiés ayant gagné les pays voisins, sans pour autant autoriser le recours à la force afin de permettre un accès immédiat aux organisations humanitaires au profit des Kurdes, un pas supplémentaire a été franchi dans les résolutions 770 (1992) et 794 (1992) relatives respectivement à la Bosnie-Herzégovine et à la Somalie. En effet, dans les deux cas, le Conseil de sécurité avait autorisé les Etats membres à user de « *tous les moyens nécessaires* » pour acheminer l'aide humanitaire, et les opérations mises sur pied par l'ONU en 1992 se sont vues expressément investies d'un mandat humanitaire et ce, pour la première fois dans l'histoire des opérations de maintien de la paix. Son action était évidemment située dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige ; b. la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ; c. les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ; d. sous réserve de la disposition de l'Article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit ».

⁶⁰³ En 1991, dans son rapport sur l'activité de l'Organisation des Nations Unies, Javier Pérez de Cuellar n'a pas manqué de déclarer que : « *ce qu'il faut cependant au niveau intergouvernemental et à l'état actuel des affaires internationales (...) ce n'est pas élaborer des théories nouvelles mais coopérer davantage et faire preuve à la fois de bon sens et de compassion (...). La plus grande prudence s'impose car il ne faudrait pas que la défense des droits de l'homme conduise à empiéter sur la juridiction interne et souveraine des Etats. Faire peu de cas de ce principe serait le plus sûr moyen de tomber dans l'anarchie* », Cf. **DE CUELLAR (J-P)**, *Rapport sur l'activité de l'Organisation*, 1991, page 14, <http://www.un.org>.

mais elle consistait de plus une mesure coercitive qui peut impliquer un recours à la force. Pour la qualification de « *menace contre la paix* », celle-ci a été opérée sans mentionner le problème de flux transfrontières de réfugiés qui existait, par ailleurs, dans l'un et l'autre cas. C'est avec l'expérience de la FORPRONU en Bosnie que s'est produit un glissement du consensuel au coercitif. Face aux obstacles que les opérations d'assistance humanitaire avaient rencontrés, le Conseil de sécurité a été amené à durcir le mandat des forces, et on est passé du chapitre VI au chapitre VII avec la résolution 770 (1992). De même qu'en Somalie, avec l'abandon de l'ONUSOM I pour l'opération *Restore Hope*, elle-même relayée par ONUSOM II et fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à travers la résolution 794 (1992).

La même démarche a été poursuivie concernant le cas du Rwanda et celui du Timor oriental. Mais dans l'affaire rwandaise, le passage obligé par l'*Opération turquoise* de la France avait eu pour conséquence de remettre en cause la crédibilité des instances onusiennes, à travers les échecs de la MINUAR I et II. Un génocide s'est déroulé, en la présence des casques bleus, sans que ces derniers n'aient pu empêcher quoi que ce soit. L'affaire du Timor oriental témoigne, elle aussi, de l'ambiguïté du passage d'une situation à l'autre ; la relève des forces australiennes de l'INTERFET par la composante militaire de l'ATNUTO ne correspond qu'à la période de transition vers l'indépendance et non vers la fin des hostilités avec les forces indonésiennes, puisque le conflit n'a eu lieu, pour l'essentiel, qu'avec des milices locales et non avec les forces indonésiennes.

Mais ce qu'on peut reprocher aux actions à des fins humanitaires entreprises sous les auspices des Nations Unies, depuis la fin de la guerre froide c'est essentiellement d'avoir été des échecs, faute de moyens suffisants et faute de la volonté des Etats d'agir efficacement dans le but de secourir les populations en danger. Dans les cas que nous avons étudiés, nous nous sommes rendus compte que les actions humanitaires entreprises par les forces onusiennes

mais autorisées par un Conseil de sécurité composé de cinq Etats permanents disposant du droit de veto, avaient constamment des calculs politiques, stratégiques ou économiques à prendre en considération et n'étaient aucunement neutres, impartiales et objectives.

Y avait-il consécration de droit d'ingérence humanitaire à travers les actions humanitaires autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies respectivement en Bosnie-Herzégovine, en Somalie, au Rwanda et au Timor oriental ? Dans tous ces cas, si intervention humanitaire il y a, elle a été autorisée par le Conseil de sécurité, conformément au chapitre VII. Il s'agit donc de l'exercice de ses compétences juridiques par un organe de l'ONU. On peut discuter, néanmoins, la qualification de la situation qui est faite pour recourir au chapitre VII, qui avait considérablement évolué, ou déplorer l'insuffisance des mesures de diplomatie préventive qui auraient pu empêcher la crise de dégénérer ; mais sur le plan formel, le cadre juridique dans lequel s'inscrit le débat autour des interventions humanitaires ne peut être contesté car il s'agit de l'accomplissement de sa fonction de l'organe qui est chargé de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, une notion qui s'est considérablement élargie pour englober les situations de violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire.

Cette évolution des opérations de maintien de la paix du Conseil de sécurité des Nations Unies s'affirme aussi au niveau du qualificatif de multinational, il peut recouvrir aussi bien l'action d'une organisation intégrée ou la simple coopération de ses Etats membres. Il peut s'agir tant des opérations décidées et parfois gérées par des organisations régionales, que celles relevant de coalitions interétatiques. Par conséquent, cela varie selon les divers scénarios juridiques de l'intervention multilatérale, soit que l'intervention est mise en œuvre directement par les forces des Nations Unies, soit qu'elle est le fait d'une intervention unilatérale d'une coalition d'Etats, ou même d'un seul Etat, mais toujours autorisés par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Nous estimons alors que l'inclusion des missions humanitaires d'envergure dans le mandat des opérations de maintien de la paix du Conseil de sécurité des Nations Unies constitue une innovation importante au sein du droit international et de la pratique internationale en matière d'actions humanitaires. Plus remarquable encore est le fait que ces missions puissent comprendre la protection des forces des Nations Unies de l'acheminement de l'assistance humanitaire à des populations qui en sont privées, ou qui risquent d'en être privées, en raison de l'obstruction des belligérants, ainsi que la protection directe des populations civiles contre les effets des hostilités. L'attribution de ces tâches constitue une évolution considérable par rapport aux mandats antérieurs des opérations du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui apparaissaient directement liés à leur fonction première de maintien de la paix, sans plus.

Néanmoins, ce qui nous paraît le plus dangereux, c'est cette pratique discriminatoire, sélective et différentielle du Conseil de sécurité face à des situations identiques, ce qui rend plus qu'urgent une réforme sérieuse des mécanismes juridiques et politiques soutenant l'ONU⁶⁰⁴. Ces propos sont d'autant plus importants lorsqu'il s'agit d'actions humanitaires entreprises sans l'autorisation du Conseil de sécurité, en toute illégalité, en dehors du cadre de l'ONU et du droit international.

⁶⁰⁴ Dans ce cadre nous ne pouvons nous passer des remarques intarissables faites par Jan Eliasson, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, et qui déclara en décembre 1992, que : « *De profondes réformes s'imposent au plan international mais aussi au sein des Nations Unies si le monde entend réduire autant que possible les souffrances des populations affamées par la guerre civile. C'est aux Etats membres de décider si les Nations Unies - et si oui, comment - doivent recevoir les moyens d'apporter des secours humanitaires dans les situations de violence généralisée. Où par exemple, doit passer la ligne de démarcation entre la solidarité humanitaire, désormais exigée par la conscience mondiale à l'égard des populations innocentes prises au piège de conflits sanglants, et les droits non moins affirmés de la souveraineté nationale qui, pendant très longtemps, ont dominé la réflexion internationale* », United Nations, Genève, G.E., juin 1993, cité in **BETTATI (M.)**, « Intervention, ingérence ou assistance ? », op. cit., page 358.

Certaines avancées juridiques avaient été accomplies dans ce sens, Cf. nos développements ultérieurs, notamment au sein de la deuxième partie de cette thèse.

CHAPITRE DEUXIEME

LES ACTIONS HUMANITAIRES NON AUTORISEES PAR LE CONSEIL DE SECURITE

Lorsque l'humanitaire s'inscrit dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la notion d'ingérence est automatiquement rejetée car elle n'a plus de sens. Mais la nécessité de la paix et l'ampleur de l'exigence humanitaire se conjuguent parfois d'une façon plus poussée pour que la société interétatique dans son ensemble décide de l'intervention à titre humanitaire. L'intervention ainsi menée sur le terrain reste l'apanage de l'organisation qui l'a décidée et dont les membres ne sont que les instruments étroitement subordonnés. Toutes ces formes restent légales au vu du droit international, car elles ont toujours pour cadre les institutions onusiennes et la Charte des Nations Unies.

Il en est autrement concernant les situations où les Etats agissent sans le feu vert du Conseil de sécurité, et où « *les frontières entre légalité et légitimité sont d'autant plus floues que les membres de celui-ci ne cessent d'abuser de leurs responsabilités pour les transformer en privilèges* »⁶⁰⁵. A contrario, on peut déduire qu'une action unilatérale des Etats, en matière d'intervention, n'est pas admise, même si elle se présente à titre humanitaire. Par son illicéité, elle ne constitue plus une action humanitaire légale, mais plutôt une ingérence illicite, contestable à l'égard du droit international.

Dans le cadre de ce chapitre relatif aux actions humanitaires non autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, nous avons choisi d'étudier deux cas spécifiques, le premier puise ses racines historiques dans le conflit ethnique opposant les différentes ethnies de la population irakienne, il s'agit de l'affaire des Kurdes irakiens ; le deuxième a pour cadre géopolitique le continent européen, et spécialement le conflit ethnique entre les différentes ethnies de la population yougoslave, il s'agit de l'affaire du Kosovo.

⁶⁰⁵ **DECAUX (E.)**, « Conseil de sécurité : des nouvelles compétences », in *Défense nationale*, Dossier : Débat sur l'ingérence humanitaire : vers un nouveau droit international ?, mars 2000, page 23.

On peut dégager plusieurs points communs entre ces deux affaires, outre le fait qu'elles constituent des cas d'interventions humanitaires non autorisées par le Conseil de sécurité et qu'elles soient présentées, à tort, comme les prémices du droit d'ingérence. En effet, dans les deux cas, il s'agit tout d'abord d'un problème ethnique qui est à l'origine des actions humanitaires dépêchées au profit de populations menacées de génocide et de purification ethnique, pour l'un et l'autre pays. Aussi, dans les deux affaires, cet objectif humanitaire présenté comme argument légitimant l'action des Etats intervenants, cache des objectifs politiques ou stratégiques moins avoués, dans l'un et l'autre cas.

Le deuxième point commun réside dans l'alternance de plusieurs types d'acteurs, d'actions et d'interventions, en même temps, suscitant interrogations et débats : forces internationales des Nations Unies, forces multinationales mandatées par le Conseil de sécurité, opérations multinationales en appui des forces de l'ONU, Etats agissant unilatéralement de façon individuelle ou dans le cadre de coalitions régionales (etc.).

Enfin, nous remarquons qu'aussi bien dans le cas des Kurdes de l'Irak que celui du Kosovo, il y eut alternance entre le rôle de l'ONU, qui s'est soldé par un échec total pour sortir des crises humanitaires et politiques suscitées par les deux cas, et le rôle des acteurs étatiques non mandatés par le Conseil de sécurité et agissant de façon unilatérale.

Bien qu'il y ait d'autres cas d'opérations armées conduites par des organisations régionales⁶⁰⁶, autres que l'OTAN au Kosovo, comme les cas du CEDEAO au Libéria⁶⁰⁷ et en Sierra Leone⁶⁰⁸ ou de la CEI en Georgie⁶⁰⁹, c'est le

⁶⁰⁶ Nous avons écarté l'étude de ces cas, car ils ont fait l'objet d'autorisations *ex post* de la part du Conseil de sécurité des Nations Unies et donc ne peuvent pas être traités dans le cadre des actions humanitaires illicites et non autorisés par le Conseil de sécurité, objet du présent chapitre.

⁶⁰⁷ La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a envoyé au Libéria, le 24 août 1999, un groupe d'observateurs militaires, l'ECOMOG, composé de 4000 hommes et chargés de superviser un cessez-le-feu destiné à mettre fin à la guerre civile qui opposait le régime du président à des mouvements rebelles, Cf. **CORTEN (O.), DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », in *RGDIP*, tome 104, 2000/4, page 893, note 85.

cas kosovar qui a suscité le plus de polémiques et celui qui a été présenté, par certains auteurs, comme une consécration indubitable du droit d'ingérence humanitaire. Assiste-t-on alors, dans ces cas d'interventions décidées en marge de l'ONU, au renforcement du rôle des organisations régionales, surtout en matière de maintien de la paix et de la sécurité sur un plan régional⁶¹⁰ ? Quels sont les dangers et les risques d'abus en matière d'intervention unilatérale, surtout lorsqu'elle est décidée en marge de toute légalité et en dépit de l'absence de l'autorisation du Conseil de sécurité des nations Unies ?

Ces questions peuvent trouver des réponses, à travers l'étude des errances de la communauté internationale dans la gestion des conflits. Le désengagement international des Etats membres de l'ONU dans le cas de l'affaire des Kurdes de l'Irak (section première) et dans celui de l'affaire du Kosovo (section deuxième) avait poussé des Etats à agir unilatéralement, en ayant recours à la force armée

Cf. aussi **MELEDJE DJEDJRO (F.)**, « La guerre civile au Libéria et la question de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats », in *RBDI*, 1993/2, pp. 393 - 436.

⁶⁰⁸ Les troupes, principalement nigérianes, de l'ECOMOG sont intervenues dans un conflit interne, officiellement, pour rétablir au pouvoir un gouvernement élu, renversé par un coup d'Etat en mai 1997. Le coup d'Etat est aussitôt condamné par la CEDEAO, Communiqué final, 26 juin 1997, in *DAI*, 1997, n° 304, pp. 630 - 631.

⁶⁰⁹ En juillet 1992, le parlement abkhaze a adopté une déclaration unilatérale de souveraineté, proclament l'indépendance de l'Abkhazie et son détachement de la Georgie, elle-même indépendante depuis 1991. Cette déclaration a entraîné une guerre civile opposant les indépendantistes au gouvernement géorgien. La réticence du Conseil de sécurité à envoyer une opération de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU a amené la Communauté des Etats indépendants (CEI) à envoyer sur place une mission de maintien de la paix, le 25 avril 1994, S/1994/476, Cf. **CORTEN (O.)**, **DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 893, note 87.

⁶¹⁰ Voir, dans ce sens, l'intention des pays africains de créer un Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits des pays africains. Cf. *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine*, Protocole adopté par la 1^{er} session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine, le 9 juillet 2002. Pour plus de détails, voir nos développements ultérieurs au sein de la partie deuxième de notre thèse.

Au sujet des relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organismes régionaux de maintien de la paix, Cf. notamment:

BRICHAMBAUT (P. de), « Les Nations Unies et les systèmes régionaux », in *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, SFDI, Paris, 1995, pp. 97 et ss.

DEEN-RACSMANY (Z.), "A distribution of authority between the UN and regional organizations in the field of the maintenance of peace and security?", in *Leiden Journal of international law*, vol. 13, 2000, pp. 297 et ss.

MOMTAZ (D.), « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », in *AFDI*, vol. 43, 1997, pp. 105 et ss.

VILLANI (U.), « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », in *RCADI*, vol. 290, 2001, pp. 225 et ss.

et sans l'autorisation du Conseil de sécurité, pour des motifs humanitaires. Dans les deux affaires, on ne peut pas parler de la consécration d'un droit d'ingérence humanitaire, bien qu'il y ait une pratique d'ingérence illicite.

SECTION PREMIERE

L'ACTION HUMANITAIRE AU KURDISTAN IRAKIEN

La défaite de l'Irak devant les alliées au lendemain de la deuxième guerre du Golfe en 1991 avait aggravé la situation en Irak, surtout avec le soulèvement des Kurdes au nord et des Chiites au sud du pays. Le gouvernement irakien a dû affronter la rébellion armée des Kurdes qui avaient su profiter de l'anarchie et du désordre dans lesquels avait plongé le pays, afin de revendiquer leur autonomie⁶¹¹. Pour cela, l'ex-président irakien, Saddam Hussein, avait réprimé les minorités kurdes (et mêmes chiites), ce qui avait entraîné des violations graves des droits de la personne humaine. Des milliers avaient fui la répression vers les Etats frontaliers : les Kurdes vers la Turquie et les Chiites vers l'Iran⁶¹². L'exode était très vite devenu un fardeau insupportable pour les pays avoisinant l'Irak et la fuite de ces civils avait pris l'ampleur d'une catastrophe aux répercussions humaines dramatiques.

Cet exode massif avait alors soulevé de graves problèmes d'ordre politique et humanitaire. D'une part, l'administration américaine adopta une position passive car elle désirait rapatrier, au plus vite, ses troupes stationnées dans la région du Golfe. D'autre part, la Turquie n'avait pas accueilli avec enthousiasme les réfugiés irakiens car elle craignait de voir sa propre

⁶¹¹ Il est utile de rappeler que les Kurdes sont un peuple d'origine indo-européenne descendant notamment des Mèdes, comptant (ce qui est une évaluation) entre 35 et 40 millions de personnes, vivant surtout en Turquie (environ 20 millions), en Iran (environ 7 millions), en Irak (environ 6 millions) et en Syrie (environ 2 millions), dans ce qui est appelé le Kurdistan. Il existe également des communautés kurdes en Azerbaïdjan, au Liban et au Koweït. C'est le plus grand groupe ethnique sans Etat du monde.

Depuis un siècle, les Kurdes luttent pour pouvoir s'auto-déterminer, avoir leur propre patrie, le Kurdistan. Tous les Etats qui abritent une communauté non négligeable de Kurdes s'opposent activement à la création d'un Etat kurde, craignant de devoir abandonner une partie de leur territoire national, <http://www.wikipédia.org>.

⁶¹² En très peu de temps, l'Iran devait accueillir plus d'un million de réfugiés irakiens, la Turquie plus de 500 000 ; d'après *The International Herald Tribune*, 17 avril 1991. Mais les estimations varient considérablement. La presse avait mentionné 2 500 000 personnes déplacées en Turquie et en Iran, Cf. « Chroniques Rousseau », in *RGDIP*, 1991/4, pp. 955 - 956.

population kurde augmenter, ce qui n'améliorait pas des relations déjà tendues avec cette minorité non désirée.

Néanmoins, l'augmentation des victimes civiles de jour en jour, en sus de la vaste campagne médiatique déclenchée par certaines ONG (notamment Médecins sans frontières) et dénonçant les horreurs de la répression, avaient pu influencer les pouvoirs publics occidentaux, restés alors en position de retrait par rapport au problème kurde. La diplomatie française⁶¹³ s'est activement déployée afin de persuader les Etats membres de surmonter leur répugnance et passer outre la réserve de compétence nationale. Ces derniers avaient alors décidé d'agir, après de grands efforts de persuasion des Américains⁶¹⁴ par la délégation française, et l'aide humanitaire s'est ainsi mobilisée en faveur de la population kurde de l'Irak.

Face à la tragédie humanitaire, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991⁶¹⁵ et qui a été votée par dix voix contre trois⁶¹⁶ et deux abstentions⁶¹⁷, à la suite d'une initiative française ayant obtenu le parrainage des Etats-Unis, de la Grande Bretagne et de la Belgique qui présidait le Conseil de sécurité au mois d'avril 1991. Qualifiée d'« *historique* »⁶¹⁸, la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 du Conseil de sécurité prend une importance fondamentale pour les partisans de la doctrine favorable au droit d'ingérence humanitaire dans le droit international⁶¹⁹.

⁶¹³ Le 2 avril 1991, Paris avait réclamé une intervention du Conseil de sécurité pour condamner la répression des Kurdes par le gouvernement irakien. Roland Dumas, ancien ministre français des affaires étrangères, avait déclaré que : « *le droit est une chose, mais la sauvegarde d'une population est autre chose aussi précieuse à laquelle l'humanité ne peut pas rester insensible* », in journal *Le Monde*, du 3 avril 1991.

⁶¹⁴ Les réticences américaines avaient été exprimées dès le 26 mars 1991 par le porte-parole de la Maison Blanche, Mr. Fitzwater, qui déclara que : « *Washington n'a pas l'intention de se mêler des affaires intérieures de l'Irak* », Cf. journal *Le Monde*, du 28 mars 1991.

⁶¹⁵ Voir Annexe 12.

⁶¹⁶ Cuba, Yémen et Zimbabwe ont voté contre.

⁶¹⁷ La Chine et l'Inde se sont abstenues. Cependant et en dépit de l'abstention de la Chine, membre permanent du Conseil de sécurité, la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 a été adoptée.

⁶¹⁸ Cf. journal *Le Soir*, du 8 avril 1991.

⁶¹⁹ Dans son ouvrage *Le malheur des autres*, Bernard Kouchner n'hésite pas à affirmer que la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 « *consacrait vraiment le droit d'assistance humanitaire* ». Il poursuit : « *Jusque là, à l'ONU, on parlait des souverainetés des Etats et du droit des gouvernements.*

Néanmoins, tous ces propos ne doivent pas occulter la véritable valeur juridique de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, sur laquelle nous reviendrons en détail. Tout au plus, l'examen approfondi de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 met en doute tous les éloges faits à ce texte, auquel même l'interprétation qu'on donna, porte à confusion.

Cette résolution a-t-elle vraiment pour objet de faire évoluer le droit international, sinon le faire révolutionner en posant le principe d'un droit d'ingérence, en contradiction avec la souveraineté des Etats ? A priori, on peut constater du simple choix du verbe « *insister* », dans le dispositif de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991⁶²⁰, que le Conseil de sécurité n'exige rien et n'oblige pas l'Irak d'accepter l'aide humanitaire internationale. Ainsi et contrairement à la thèse interventionniste, nous soutenons que la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 ne fonde ni devoir, ni droit d'ingérence humanitaire⁶²¹.

Cette résolution 688 consacrait le droit des hommes avant celui des Etats ; (avec elle), l'ingérence devenait officielle ; (elle représente) l'introduction du droit d'ingérence dans les textes internationaux », in KOUCHNER (B.), Le malheur des autres, Paris, édition Odile Jacob, 1991, pp. 260 et 266.

L'ancien ministre français des affaires étrangères Roland Dumas affirma, devant la Commission des affaires étrangères du Sénat, que : « *Le droit international doit intégrer la notion de droit d'ingérence (...) le droit peut évoluer (...) La résolution 688 du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée le 5 avril 1991, dite 'Résolution française', a constitué une véritable percée dans la lutte pour l'ingérence humanitaire* », Cf. journal *Le Monde*, du 6 avril 1991, page 5.

Pour sa part, Pierre Marie Dupuy a vu, dans la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, « *une confirmation du mouvement antérieurement annoncé* » dans les résolutions 41/131 et 45/100 de l'Assemblée générale constituant la naissance du droit à l'assistance humanitaire (résolutions 41/131 du 8 décembre 1988 intitulée « assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre » et 45/100 du 14 décembre 1990, portant le même titre), Cf. DUPUY (P-M), « Après la guerre du Golfe », in *RGDIP*, 1991/1, tome 95/91, 1991, page 630.

Cf. aussi :

FONTAINE (A.), « La ingerencia », *El Pais*, du 24 juillet 1991, page 9.

HADAS - LEBEL (R.), « Ingérence : un droit en marche », in journal *Le Monde*, du 20 avril 1991.

Violation des droits de l'homme et droit d'ingérence, Communiqué de l'association belge des juristes démocrates, in *JJD*, Bruxelles, n°79, mai 1991, page 11.

⁶²⁰ Le paragraphe 3 du dispositif de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 dispose que le Conseil de sécurité « (...) *insiste pour que l'Iraq permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance (...)* ». Nous y reviendrons avec plus de détails dans nos développements ultérieurs.

⁶²¹ Chantal Carpentier souligne que : « *Il n'y a rien de révolutionnaire et l'observateur cherche en vain la preuve d'un devoir d'ingérence consacré par l'ONU* », Cf. CARPENTIER (Ch.), « La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ? », in *Etudes internationales*, vol. XXIII, n° 2, juin 1992, page 285.

Si cette résolution ne consacre pas de droit d'ingérence en faveur des minorités kurdes, fussent-elles soumises à une répression excessive de la part de leur gouvernement, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est, par contre, reconnu compétent pour intervenir dans des affaires internes de l'Irak⁶²², en identifiant un cas de menace contre la paix et à la sécurité internationales⁶²³. Mais bien que le Conseil de sécurité s'est déclaré compétent pour agir, il ne l'a pas fait, ce qui a donné lieu à une action humanitaire non autorisée par le Conseil de sécurité, unilatéralement mise en œuvre par les Etats. Il s'agissait de l'opération *Provide Comfort* du 17 avril 1991.

En fait, dès le 9 avril 1991, le Secrétaire général des Nations Unies Javier Pérez de Cuellar nomma, en la personne du prince Sadrudin Aga Khan, un délégué exécutif du Secrétaire général des Nations Unies pour le programme humanitaire en Moyen-Orient, chargé de coordonner l'aide humanitaire au Moyen-Orient⁶²⁴. Cependant, la fuite des Kurdes vers la Turquie se poursuivit. Les autorités turques, probablement peu désireuses de voir augmenter sur leur territoire la population kurde, avaient alors procédé à des expulsions de réfugiés. Devant l'aggravation de la situation, le représentant personnel du Secrétaire général pour le Moyen-Orient, Erik Suy, avait obtenu l'accord du gouvernement irakien pour créer des « centres d'accueil » des Nations Unies⁶²⁵.

Le projet de créer des zones protégées militairement pour permettre aux Kurdes de rentrer dans le pays avait reçu application dès le 16 avril 1991. Le gouvernement américain signifie alors aux autorités irakiennes l'interdiction,

⁶²² Le Conseil de sécurité, dans le préambule de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, se déclare « conscient de ses devoirs et de ses responsabilités en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales », paragraphe 1 du préambule de la résolution 688 (1991).

⁶²³ Le Conseil de sécurité « condamne la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région », paragraphe 1 du dispositif de la résolution 688 (1991).

⁶²⁴ Cf. « Chroniques Rousseau », *RGDIP*, 1991/4, page 956.

⁶²⁵ Cf. journal *Le Soir*, du 17 avril 1991.

Ces centres étaient gérés par les agences des Nations Unies en différents points du pays. Leur but était de donner aux réfugiés des garanties de sécurité tout en leur apportant une aide alimentaire et médicale.

pour les appareils irakiens, de survoler le territoire irakien au nord du 36^{ème} parallèle⁶²⁶. Enfin, le 17 avril 1991, des forces armées des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la France, des Pays Bas, de l'Italie, de l'Espagne et de l'Australie allaient pénétrer dans le nord de l'Irak et y installèrent des zones de sécurité pour les Kurdes. L'opération reçoit le nom de « *Provide Comfort* »⁶²⁷. L'Irak, après avoir protesté, en vain⁶²⁸, accepta enfin de retirer ses troupes des zones considérées.

L'opération *Provide Comfort*, eu égard à son caractère armé, eu égard à son but humanitaire et étant donné qu'elle avait pour but de s'ingérer dans des affaires internes d'un Etat souverain, serait-elle qualifiée d'une véritable ingérence humanitaire, créant par là un audacieux précédent en la matière et peut-on considérer que cette opération trouve son fondement juridique, même implicitement, dans l'énoncé de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 ?

Bien que de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 ne reconnaisse pas de droit d'ingérence au Conseil de sécurité, ne reconnaisse aux Etats que la possibilité d'offrir de l'assistance humanitaire et ne renferme point la possibilité de recourir à la force armée, cette attitude avait été dépassée par les Etats qui avaient agi unilatéralement et sans l'autorisation du Conseil de sécurité, à travers l'opération *Provide Comfort*, une opération non-conforme au droit international, car mise en œuvre sans le consentement de l'Etat irakien et en ayant recours à la force armée, de manière illicite (paragraphe premier). Cette action armée illicite

⁶²⁶ Cf. journal *International Herald Tribune*, du 18 avril 1991, page 1 et journal *Le Monde*, du 23 avril 1991.

⁶²⁷ L'opération *Provide Comfort* du 17 avril 1991 au Kurdistan irakien avait pour objectif d'établir des zones de sécurité (ou zones de protection), dans le but d'encourager le retour des réfugiés kurdes. Au début, l'opération *Provide Comfort* devait être limitée à la protection des camps de réfugiés dans les zones frontalières. Mais l'opération menée par les militaires s'est progressivement étendue pour couvrir une zone de 120 kilomètres sur 60, créant ainsi en fin mai 1991, une zone de sécurité *de facto* dans le Kurdistan irakien. L'intervention destinée à apporter une aide humanitaire d'urgence risquait alors, selon Chantal Carpentier, de « *se transformer en assistance à une minorité nationale protégée militairement dans ses frontières historiques* », Cf. **CARPENTIER (Ch.)**, « La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ? », op. cit., page 306.

⁶²⁸ L'Irak avait dénoncé cette opération devant le Conseil de sécurité en la présentant comme « *une atteinte grave, injustifiable et sans fondement à la souveraineté de l'Irak et sa sécurité territoriale* », lettre en date du 21 avril 1991, adressée au Secrétaire général des Nations Unies par le ministre des affaires étrangères de l'Irak, S/22 513.

au regard du droit international ne fonde pourtant aucun précédent relatif à la consécration d'un droit d'ingérence humanitaire, sur le plan international (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier

Une action armée non conforme au droit international

Le Conseil de sécurité, dans sa résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, « *insiste pour que l'Iraq permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action* »⁶²⁹. Ensuite, il « *lance un appel à tous les Etats membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire* »⁶³⁰.

Dans le cadre de ces deux paragraphes, nous remarquons que le Conseil de sécurité resta assez modéré dans son action et continua à employer des expressions non contraignantes, « *insiste que* », « *lance un appel* », il n'exige rien et n'oblige pas l'Irak à accepter l'assistance humanitaire. Il emploie l'expression « *assistance humanitaire* » et non celle d'« *intervention humanitaire* » ou d'« *ingérence humanitaire* », il sollicite la coopération des organisations humanitaires internationales sans parler de sanctions ou de mesures contraignantes pour l'Irak, alors qu'il pouvait prendre des mesures beaucoup plus importantes, tant en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies, que de certains précédents en la matière.

Nous pensons que le Conseil de sécurité aurait pu alors envisager une action militaire figurant parmi les mesures de l'article 42 de la Charte des Nations Unies⁶³¹. En effet, cet article lui donne le pouvoir de prendre les

⁶²⁹ Paragraphe 3 du dispositif de la résolution 688 (1991).

⁶³⁰ Paragraphe 6 du dispositif de la résolution 688 (1991).

⁶³¹ L'article 42 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadaptées ou qu'elles se sont révélées telles, il peut*

mesures appropriées, y compris le recours à la force armée, afin de faire respecter l'application de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991. Or le Conseil de sécurité n'avait adopté aucun acte ultérieur permettant aux Etats membres d'utiliser « *les moyens nécessaires* » pour faire respecter l'application de cette résolution⁶³², si l'Irak persistait à ne pas s'y conformer.

Par conséquent, chercher dans la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 une quelconque autorisation de recours à la force est dérisoire et sans issue car l'appel qui y est lancé de manière très générale en faveur de l'assistance humanitaire ne s'interprète point dans le sens d'une ingérence armée, cette assistance reste possible mais non exigée. Toutefois et bien que l'autorisation à recourir à la force n'apparaît en aucun cas à la lecture des termes de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, elle a été, implicitement selon certains mais illicitement selon la majorité des juristes, à la base de l'opération *Provide Comfort* du 17 avril 1991 au profit des Kurdes irakiens (A). Cette action armée unilatéralement menée par les Etats, eu égard aux circonstances qui étaient celles de la deuxième guerre du golfe de 1991, avait été faussement justifiée par des considérations humanitaires (B).

A- Une action menée en marge de l'autorisation du Conseil de sécurité

Parmi les ambiguïtés soulevées à l'occasion de l'application de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, c'est la question de savoir s'il s'agissait d'en rester au libre accès des populations sinistrées pour les seules organisations

entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus ou d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des membres des Nations Unies ».

⁶³² C'était pourtant le cas avec la résolution 678 (1990) du 29 novembre 1990 autorisant un groupe d'Etats à recourir à la force contre un Etat membre de l'ONU pour le contraindre à respecter les décisions du Conseil de sécurité, Cf. **DJIENA-WEMBOU (M-C)**, « Réflexions sur la validité et la portée de la résolution 678 du Conseil de sécurité », in *RADIC*, vol.5, n°1, mars 1993, pp. 34 - 54.

humanitaires⁶³³, ou s'il s'ouvrirait également aux interventions proprement étatiques ? Une autre question se pose : quels sont les éléments qui suffiront pour que l'on soit en présence d'une autorisation implicite à intervenir dans un Etat en employant la force ?

Afin de comprendre les circonstances, les causes et les objectifs de l'opération *Provide Comfort* du 17 avril 1991, ainsi que sa relation avec la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, il convient de remonter aux événements consécutifs à la répression de la population kurde par le gouvernement irakien et à sa condamnation par la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991.

En effet, pour pouvoir agir et pour justifier leur action, les Etats intervenants avaient cherché des arguments juridiques solides. Ces Etats n'avaient pas fondé la légalité de l'opération sur la situation humanitaire des Kurdes mais ils l'avaient fondée sur l'interprétation qu'ils avaient apportée, à tort, à la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991. Faute d'avoir obtenu que cette opération ne soit effectuée sous le contrôle et la responsabilité de l'ONU, les pays intervenants se raccrochèrent à la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, estimant qu'elle servait de cadre pour la mise en œuvre des secours d'urgence. Les Etats-Unis, prenant conscience de l'absence de fondement juridique réel de l'opération, avaient reconnu, par le porte parole de la Maison Blanche, le 17 avril 1991, qu'ils pouvaient se passer de l'aval de l'ONU, en expliquant que l'action est couverte par la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991⁶³⁴, ce qui fut fortement contesté par la plus part des juristes.

En réalité, cette opération a été différemment appréciée par les commentateurs. Certains⁶³⁵ soutiennent que l'opération *Provide Comfort* se

⁶³³ Comme le prévoyait le paragraphe 3 du dispositif de la résolution 688 (1991).

⁶³⁴ Les Etats-Unis avaient déclaré officiellement que leur action s'inscrivait dans le cadre de « l'application de la résolution 688 (1991) », Cf. Déclaration du porte parole de la Maison Blanche, reproduite dans le journal *la Libération*, du 19 avril 1991.

⁶³⁵ C'est notamment la position des promoteurs du droit d'ingérence humanitaire, tels que Mario Bettati, Bernard Kouchner, Roland Dumas, Francine Satchivi et autres. Cf. notamment : **BETTATI (M.)**, « Un droit d'ingérence », in *RGDIP*, 1991/2, page 663.

fonde sur la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 du Conseil de sécurité. D'autres⁶³⁶ refusent cette interprétation erronée de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, et c'est plutôt à cette position que nous nous rallions, car nous pensons que l'opération *Provide Comfort* est tout simplement une opération illicite et manque de base juridique solide. Cette action armée, menée unilatéralement par les Etats et sans le consentement de l'Irak, ne se fonde nullement sur une autorisation antérieure du Conseil de sécurité, ni de façon expresse (a), ni de façon implicite (b).

a) Absence d'une autorisation explicite antérieure

Est-ce que la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 contient une autorisation expresse à un quelconque recours à la force contre le gouvernement irakien ? Rien n'affirme cette thèse car d'une part, il n'y a pas l'emploi des expressions « *force armée* », ni « *intervention armée* », ni même « *tous les moyens nécessaires* », dans tout le dispositif de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 ; d'autre part, les paragraphes 3 et 6 du dispositif de la résolution ne

DUMAS (R.), « La France et le droit d'ingérence humanitaire », in *Revue des relations internationales et stratégiques*, 1991, n°3, page 58.

⁶³⁶ C'est notamment la position de la thèse non interventionniste. Cf. notamment :

BEN ACHOUR (R.), « Rapport introductif », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, Paris, Pedone, 2004, pp.13 - 39.

CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., pp. 234 - 235.

CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », in *RGDIP*, 2000/4, pp. 873 - 910.

DAEMS (A.), « L'absence de base juridique de l'opération *Provide Comfort* et la pratique belge », in *RBDI*, 1992, pp. 271 - 272.

DUPUY (P-M), « Après la guerre du Golfe », op. cit., pp. 622 - 633.

GHOZALI (N-E), « Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire », in *Revue des relations internationales et stratégiques*, n°3, 1991, pp. 75 - 93.

MALANCZEUK (P.), « The Kurdish crisis and Allied intervention in the aftermath of the second Gulf war », in *JEDI*, 1991/2, pp. 114 - 128.

PAYE (O.), *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, collection de Droit international, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp.142 -150.

SCHACHTER (O.), « United Nations law in the Gulf conflict », in *AJIL*, 1991, pp. 469 et ss.

TORELLI (M.), « Chronique des faits internationaux », in *RGDIP*, 1996, pp. 1046 - 1054.

ZACKLIN (R.), « Les Nations Unies et la crise du Golfe », in STERN (B.), (sous dir.), *Les Aspects juridiques de la crise et la guerre du Golfe*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 73 et ss.

permettent rien explicitement, sauf la possibilité d'offrir une assistance humanitaire.

En outre et bien que le Conseil de sécurité, dans la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, avait dénoncé la répression menée en Irak à l'encontre des populations irakiennes déplacées, constaté qu'il existe une menace contre la paix pour justifier sa compétence pour agir, établi un lien de causalité entre la situation des Kurdes et la menace contre la paix et la sécurité internationales (ce qui constitue une situation grave sur le plan international nécessitant des mesures coercitives autorisées et adoptées d'urgence par le Conseil de sécurité), nous ne trouvons la trace d'aucune mesure coercitive adoptée dans ce cadre⁶³⁷. Tout ce qui apparaît, ce sont des obligations internationales non contraignantes⁶³⁸.

C'est seulement dans la mesure où la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 constitue le premier précédent où un recours à la force ait été autorisé pour mettre fin à une menace contre la paix, suscitée par les conséquences des violations des droits de la personne humaine, qu'on pourrait conclure que cette résolution a un caractère novateur. Mais tel n'a pas été le cas⁶³⁹.

⁶³⁷ Mais à défaut d'autoriser une action militaire dans ce sens, nous nous demandons pourquoi la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 n'avait-elle pas, au moins, envisagé explicitement le droit du peuple kurde irakien de recevoir, dans l'urgence, une assistance humanitaire ? Pourquoi n'avait-elle pas insisté sur la nécessité immédiate de porter secours à la population en danger, tout en laissant la liberté de choix aux Etats et aux organisations internationales d'agir ou de ne pas agir et pourquoi la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 ne prévoyait-elle pas l'obligation de ne pas refuser une telle assistance humanitaire, de façon arbitraire, de la part du gouvernement irakien ? Cette attitude passive du Conseil de sécurité a été dépassée, comme nous l'avons vu, dans les résolutions ultérieures relatives aux actions humanitaires autorisées par celui-ci, notamment les résolutions 770 (1992) du 13 août 1992 relative à l'affaire bosniaque, 794 (1992) du 3 décembre 1992 relative à l'affaire somalienne, 929 (1994) du 22 juin 1994 relative à l'affaire rwandaise et 1264 (1999) du 15 septembre 1999 relative à l'affaire du Timor oriental.

⁶³⁸ En premier lieu, le Conseil de sécurité « exige que l'Iraq, pour contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région, mette fin sans délai à cette répression, exprime l'espoir qu'un large dialogue s'instaurera en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et droits politiques de tous les citoyens irakiens », paragraphe 2 du dispositif de la résolution 688 (1991). En second lieu, le Conseil de sécurité « exige de l'Iraq qu'il coopère avec le Secrétaire général à ces fins », paragraphe 7 du dispositif de la résolution 688 (1991).

⁶³⁹ Olivier Corten et Pierre Klein écrivent dans ce sens : « Encore faut-il préciser, même dans cette hypothèse, il ne se serait agi que d'un précédent et non de la formulation d'une règle générale qu'on pourrait invoquer dans d'autres situations que celles des populations civiles irakiennes en avril

Si c'est sous l'angle de l'assistance humanitaire plutôt que celui de l'ingérence humanitaire qu'il faut apprécier la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, c'est justement parce qu'aucun indice dans les termes de la résolution ne donne lieu à une action interventionniste armée⁶⁴⁰. Cette affirmation se vérifie à plusieurs niveaux.

En effet, il y a tout d'abord le rappel constant du respect de la souveraineté de l'Etat, puisque la résolution prend soin de réaffirmer « *l'engagement pris par tous les Etats membres de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Iraq et de tous les Etats de la zone* »⁶⁴¹. Ceci nous confirme que la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 se situe dans une perspective consensualiste classique et ne permet point la contrainte, la force armée ou l'intervention armée, qui puissent déjouer la logique de l'accord et le respect de la souveraineté étatique.

D'autre part, le mécanisme de la mise en œuvre de l'aide humanitaire, tel que préconisé par la résolution, renforce cette idée et privilégie le consentement de l'Etat pour accepter une quelconque aide internationale sur son sol. De surcroît, et lorsqu'il s'agit de garantir le libre accès des ONG aux victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre⁶⁴², cette possibilité reste dominée par le principe de subsidiarité, en vertu duquel l'Etat dont la population est en détresse reste le premier à la secourir, et l'aide internationale n'intervient qu'avec son assentiment, au cas où ses moyens s'avéraient insuffisants.

1991 », in **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 233.

⁶⁴⁰ D'ailleurs, le Conseil de sécurité avait seulement souligné la nécessité de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations qui en avaient besoin et « *invite* » l'Etat irakien à agir dans ce sens, mais ne l'y oblige pas.

⁶⁴¹ Paragraphe 7 du préambule de la résolution 688 (1991).

⁶⁴² Conformément à la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 et à la résolution 45/100 du 14 décembre 1990. Pour plus de détails à propos de l'assistance humanitaire, voir nos développements ultérieurs au sein de la deuxième partie de notre thèse.

Le Conseil de sécurité n'inscrit donc aucune obligation pour l'Irak d'accepter l'action humanitaire⁶⁴³. Il se contente d'insister pour qu'il permette un accès aux victimes mais le tout semble devoir se dérouler avec son consentement⁶⁴⁴.

Enfin et concernant les acteurs de l'assistance humanitaire reconnue dans la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, cette dernière vise aussi bien les ONG, et les organisations humanitaires que les institutions spécialisées des Nations Unies. Reste alors à préciser la nature de l'action autorisée aux Etats membres de l'Organisation des Nations Unies. Pour ces derniers, aucune obligation pour participer aux opérations d'assistance n'est inscrite dans les termes de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991. Le seul point de la résolution consacré à la possibilité d'action pour les Etats membres⁶⁴⁵ ne fait que « *lancer un appel* » à ces Etats pour participer et coopérer à l'assistance humanitaire, sans pour autant les y obliger. Il ne s'agit ici que d'un simple « *appel* » assimilable à un vœu, un souhait de la part du Conseil de sécurité, mais nullement à un devoir, une obligation, ou une exigence⁶⁴⁶.

⁶⁴³ Contrairement à ce que soutient Bernard Kouchner. Cf. **KOUCHNER (B.)**, *Le malheur des autres*, op. cit., page 260.

⁶⁴⁴ Le mécanisme de la mise en œuvre de l'aide humanitaire a été fixé par un accord entre le Secrétaire général des Nations Unies et le gouvernement irakien. Ce mémorandum d'accord a été publié par l'Organisation des Nations Unies, sous le numéro S/22 513, du 18 avril 1991, annexé à la lettre datée du 21 avril 1991, et adressé au Secrétaire général des Nations Unies par le représentant permanent de l'Irak auprès de l'ONU.

Ainsi et afin de faciliter le retour volontaire des Kurdes déplacés dans leurs foyers en Irak, le gouvernement irakien accepte « *la présence humanitaire de bureaux auxiliaires et de centres humanitaires des Nations Unies. Ces bureaux seront formés par le personnel civil de l'ONU à côté des fonctionnaires des ONG et du Comité international de la Croix-Rouge* », *Idem.*, op. cit.

L'objet de cette assistance humanitaire portait essentiellement sur la fourniture de médicaments et d'aliments. Techniquement, le retour des réfugiés s'est fait à travers des itinéraires de retour jalonnés de stations relais où étaient prévus des moyens d'appui logistique. Ces itinéraires étaient établis avec l'accord du gouvernement irakien et ce, dans le but de « *fournir aux civils, en particulier aux femmes, aux enfants, ainsi qu'aux personnes âgées et aux malades retournant dans leurs foyer, l'aide alimentaire, l'hébergement et les soins de santé de base dont ils auront besoin sur le chemin de retour* ». De même, il a été prévu que l'application des dispositions de cet accord ne devra en aucun cas « *porter atteinte aux principes de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique, de la sécurité et de la non-ingérence dans les affaires intérieures de la République d'Iraq* », paragraphe 7 du mémorandum d'accord signé le 18 avril 1991 à Bagdad, S/22 513, op. cit.

⁶⁴⁵ Paragraphe 6 du dispositif de la résolution 688 (1991).

⁶⁴⁶ Le rôle le plus important dans l'opération a été confié au Secrétaire général des Nations Unies, Cf. les paragraphes 4, 5 et 7 du dispositif de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991. En fait, le Secrétaire

La résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 reconnaît, somme toute, une possibilité d'assister la population kurde, mais sans autoriser explicitement aucun recours à la force armée. A fortiori, cette absence de reconnaissance expresse d'un droit à l'assistance pour les Etats ne peut s'interpréter comme une autorisation d'user des moyens militaires. Toutefois, la pratique des Etats conséquente à la tragédie des Kurdes de l'Irak démontre le dépassement de toute autorisation expresse de la part du Conseil de sécurité, dans la mesure où c'étaient les Etats alliés eux-mêmes, et non plus les ONG, qui avaient estimé pouvoir s'appuyer implicitement sur la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, pour établir, unilatéralement, des enclaves humanitaires au territoire irakien, dans le cadre de l'opération *Provide Comfort*, avant d'en transmettre la gestion à l'Organisation des Nations Unies. Dès lors, on peut se demander si la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 autorise bien aux Etats le recours à la force, de quelque manière que ce soit, eu égard à l'absence d'une référence explicite à cette question ?

b) Absence d'une autorisation implicite antérieure

Les Etats intervenants au Kurdistan irakien, le 17 avril 1991, se sont surtout appuyés sur des considérations morales, en évoquant le drame humanitaire touchant les Kurdes irakiens, mais ce registre éthique a été souvent combiné à une argumentation juridique basée sur l'existence d'une autorisation implicite du Conseil de sécurité qui aurait pu être déduite de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991.

En fait, c'est surtout le paragraphe 5 du dispositif de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, en vertu duquel le Conseil de sécurité : « *prie également le Secrétaire général d'utiliser tous les moyens à sa disposition, y compris ceux des institutions spécialisées pertinentes des Nations Unies, pour faire face*

général devait être « *le maître d'œuvre de l'opération d'assistance humanitaire* », selon l'expression de Nasser Eddine Ghozali. Cf. **GHOZALI (N-E)**, « Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire », op. cit., page 89.

d'urgence aux besoins fondamentaux des réfugiés et des populations irakiennes déplacées », qui a été invoqué, à tort, par ces Etats, comme base juridique légitimant leur intervention armée unilatérale dans le cadre de l'opération *Provide Comfort*.

Alain Daems affirme que le paragraphe 5 du dispositif de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, même extensivement interprété, ne semble pas suffisant pour fonder juridiquement l'opération *Provide Comfort* et considère que même si le Secrétaire général des Nations Unies est autorisé, dans ce paragraphe 5, à « *utiliser tous les moyens à sa disposition* » pour faire face à la situation, il ne peut s'agir que de moyens qui sont attachés à sa fonction, excluant ainsi l'autorisation du recours à la force armée⁶⁴⁷.

D'ailleurs, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Pérez de Cuellar, considéra lui-même que le paragraphe 5 du dispositif de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 ne donne aucun mandat permettant au Conseil de sécurité, ou même aux Etats agissant de façon unilatérale, de mener une intervention armée en Irak. Ce dernier déclara que « *l'enclave ne pouvait être faite qu'avec le consentement du gouvernement irakien ou sur la base du mandat du Conseil de sécurité* »⁶⁴⁸. Or, il ajouta que « *si l'action des alliés pouvait être comprise [d'un point de vue moral], elle ne requerrait pas moins l'approbation du Conseil de sécurité* »⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ Alain Daems souligne, par ailleurs, que : « *L'autorisation d'employer la force armée contre un Etat ne fait pas partie de ces moyens. En effet, les pouvoirs du Secrétaire général exposés dans le chapitre XV de la Charte (Secrétariat) sont de nature politique et administrative (...). Un examen des termes du paragraphe 5 de la résolution 688 (1991) (montre que) le Secrétaire général y est simplement prié de mettre en œuvre les moyens à sa disposition et les institutions pertinentes (...) pour réaliser une mission humanitaire précise. A l'opposé, une autorisation du Conseil, sortant du cadre des relations normales entre organes fait l'objet d'une formulation explicite* », Cf. **DAEMS (A.)**, « L'absence de base juridique de l'opération *Provide Comfort* et la pratique belge », op. cit., pp. 271 - 272.

Pour une position similaire, Cf. **CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., pp. 878 - 884.

⁶⁴⁸ Cité in **ZACKLIN (R.)**, « Les Nations Unies et la crise du Golfe », op. cit., page 73.

⁶⁴⁹ Cité in **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? », in *RBDI*, 1991/1, page 104, n°228.

Cette démonstration nous semble logique, d'autant plus que les discussions ayant précédé l'adoption de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 révèlent que la possibilité d'une action militaire n'a, à aucun moment, été discutée, envisagée, ni même évoquée indirectement⁶⁵⁰. En outre et en l'absence de toute autorisation explicite ou même implicite de recours à la force, l'action unilatérale des Etats au profit des Kurdes est une action non-conforme au droit international. Il semble que la seule autorisation envisageable doit être non pas implicite mais spécifique⁶⁵¹.

Il nous paraît alors incontestable qu'absolument rien dans le texte de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 ne laisse entendre que le Conseil de sécurité des Nations Unies aurait, pour la première fois de son histoire, autorisé une intervention militaire sur le territoire d'un Etat dont le gouvernement avait opprimé sa propre population. L'opération *Provide Comfort*, dénuée de tout fondement juridique et de base légale autorisant les Etats qui l'avaient menée à recourir à la force, est par conséquent une action humanitaire illicite et contraire aux règles établies du droit international, notamment les principes de non-recours à la force armée et de non-intervention dans les affaires internes d'un Etat souverain. De surcroît, même les justifications humanitaires qui avaient été avancées par les Etats intervenants pour légitimer cette action semblent occulter les véritables motifs politiques et économiques qui l'animent réellement.

B) Une action faussement justifiée par des considérations humanitaires

⁶⁵⁰ S/PV 2982.

⁶⁵¹ C'est dans cette perspective que les puissances intervenantes avaient souvent développé une argumentation qui consistait à fonder, sur une autorisation non pas implicite, mais avérée du Conseil de sécurité, celle qui avait été donnée en novembre 1990, dans la résolution 678 (1991) du 29 novembre 1990, autorisant les Etats, dans le paragraphe 2 de son dispositif, à prendre « *toutes les mesures nécessaires* » pour faire respecter les résolutions antérieures.

Selon cette interprétation, la violation des conditions posées à l'Irak par le Conseil de sécurité dans sa résolution 678 (1991) du 29 novembre 1990, « *ressusciterait l'autorisation contenue dans la résolution 678* ». Cette argumentation est, cependant, difficilement soutenable, comme le notent Olivier Corten et François Dubuisson, Cf. **CORTEN (O) et DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 881.

L'action armée menée en Irak, le 17 avril 1991, était-elle purement humanitaire, dépourvue de tout intérêt organisationnel, géopolitique ou encore hégémonique ? Il serait singulièrement naïf de croire que les facteurs extra-humanitaires n'aient pas joué un rôle dans ce qu'il convient bel et bien de définir comme une innovation dans le droit international, depuis la fin de la guerre froide. Pour en saisir clairement l'importance, il convient d'analyser la période depuis la guerre du Golfe comme un processus, qui se poursuit encore, de politisation du droit international, sans s'arrêter uniquement aux motifs éthiques et moraux avancés par les Etats intervenants.

En réalité, les raisons pour lesquelles les Etats occidentaux avaient monté l'opération *Provide Comfort* en avril 1991 ne sont pas purement humanitaires, loin s'en faut. Vu les circonstances géopolitiques de l'affaire des Kurdes après la deuxième guerre du Golfe, ils souhaitent manifester leur soutien à un allié important, la Turquie. Leur stratégie avait le mérite de soulager rapidement les Kurdes irakiens en améliorant leur sécurité, tout en évitant de soulever la délicate question de l'indépendance politique des populations concernées.

Rappelons aussi, indépendamment de l'adjectif par lequel on la définira (humanitaire, politique ou pragmatique), que la base de l'intervention n'était nullement juridique. Au contraire, il s'agissait, juridiquement parlant, d'une intervention illicite dans les affaires intérieures d'un pays, Etat membre de l'ONU qui, à la cessation des hostilités, devait normalement redevenir aussi souverain qu'un autre. Le droit international était, et reste d'ailleurs, mal outillé pour traiter d'une telle situation.

Pourquoi l'intervention humanitaire avait-elle réussi au Kurdistan d'Irak ? Le cas kurde n'est pas unique, mais il a une singularité : c'est le premier cas où l'intervention humanitaire, prônée jusque là par les ONG seules, a pu dépasser la notion de l'accès aux victimes pour se doter d'une légitimation internationale⁶⁵²,

⁶⁵² La sensibilisation de l'opinion publique, la médiatisation, l'expérience de terrain des ONG, (etc.) ont joué un rôle certain dans la décision d'intervenir au Kurdistan irakien.

une légitimation mitigée, voir contestée, en raison de son caractère illicite eu égard aux normes établies du droit international.

La résolution 688 (1991) faisait-elle, pour autant, figure de précédent dans la pratique humanitaire des Etats ? Il faut certes admettre que le cas kurde a au moins un dénominateur commun avec les autres opérations humanitaires : on y assiste à une politique d'instrumentalisation de l'humanitaire, en fonction de l'évolution des rapports de force et des intérêts des Etats de la région. Cette politique permet aussi et surtout aux Etats-Unis de se projeter et de se présenter comme un élément vital ou une nécessité dans la région.

Pour expliquer le processus d'instrumentalisation du fait humanitaire, à l'occasion de l'affaire des Kurdes de l'Irak, il convient d'analyser les facteurs qui séparent cette expérience des autres et qui sont nombreux et importants : tout d'abord, le Moyen-Orient, de par ses richesses pétrolières, est vital pour l'Occident. Les intentions économiques de s'approprier des richesses pétrolières abondantes, à travers l'affaiblissement du régime de Saddam Hussein à l'époque, était alors un but sous-jacent de l'action qualifiée par les Etats intervenants comme humanitaire.

Ensuite, dans le cas kurde, il était possible de mobiliser d'importantes ressources humaines sans rencontrer de grands risques. Au Kurdistan irakien, il était facile de désigner les parties et de différencier le bourreau de la victime. Dans le cas kurde, il était facile aussi de créer un consensus entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, alors que les Etats-Unis, la Russie et la Chine peuvent menacer d'utiliser leur droit de veto concernant, par exemple, la Palestine, la Serbie, la Tchétchénie, le Cambodge, etc.

En outre, la mauvaise conscience, née de l'abandon des populations irakiennes à leur propre sort lors de l'insurrection après les avoir encouragées à se révolter contre la dictature du gouvernement en place, facilitait la mobilisation de l'opinion publique dans le cas du Kurdistan d'Irak, au point

qu'elle devint un facteur de légitimation d'une guerre menée unilatéralement et sans l'autorisation du Conseil de sécurité, pour des fins soi-disant humanitaires.

Enfin, contrairement au sud chiite, le Kurdistan ne faisait pas peur aux Occidentaux. Hanté par une nouvelle révolution islamique, l'Occident préférait encore un Saddam affaibli à une prédominance iranienne. Alors que les chefs kurdes se sont détachés à temps de la suprématie iranienne et avaient établi des liens diplomatiques avec les capitales occidentales, la spontanéité et l'isolement de la révolte au sud n'avaient pas laissé aux chiites le temps de développer un projet anti-Saddam, encore moins de convaincre l'Occident. De surcroît, contrairement aux Chiites, les Kurdes pouvaient être présentés comme de bons musulmans, modérés et laïcs. Les Kurdes irakiens ont su tirer profit de l'ensemble de ces atouts. La modération de leurs revendications et leurs efforts de médiation et de pondération à l'extérieur du Kurdistan irakien, se sont avérés fort utiles et les avaient relevés au rang d'interlocuteurs crédibles.

Ainsi, contrairement aux autres cas humanitaires, le Kurdistan irakien avait bénéficié d'une série de circonstances favorables qui l'avaient présentée comme cas unique. Mais si cette expérience peut être considérée comme particulière, c'est qu'elle fut inscrite aussi pleinement dans le jeu de la géopolitique régionale. Parmi les facteurs qui lui avaient permis de durer, on ne saurait perdre de vue le rôle joué par la Turquie. En effet, c'est cette dernière qui avait supporté le poids des flux migratoires des Kurdes irakiens à la suite des opérations d'Anfal en 1988 et d'une manière plus massive à la suite de la guerre du Golfe en 1991, et c'est elle aussi qui avait été la première capitale à demander l'intervention de l'ONU et la création de zones d'exclusion au Kurdistan d'Irak. Or, on pouvait difficilement soupçonner la Turquie d'être mue par des sentiments pro-kurdes et il est pour le moins évident que dès le départ, malgré la charge extrêmement lourde que représentait ces réfugiés, le problème kurde irakien ne constituait pas uniquement, pour ce pays, une question

humanitaire. Il a été et reste, au contraire, partie intégrante de sa principale difficulté interne et externe qui dure depuis près de 70 ans.

Le problème kurde suscite, dans l'esprit de nombreux dirigeants turcs, une vision de cauchemar, à savoir la possibilité du démembrement de son territoire, à travers la création d'un Kurdistan indépendant. Comment expliquer alors ce revirement et surtout ce paradoxe consistant à mettre en oeuvre une politique intérieure extrêmement rigide à l'égard de ses propres Kurdes tout au long de l'année 1992 et une politique de protection à l'égard des Kurdes de l'Autre ?

En réalité, la Turquie a été, pour des raisons évidentes, toujours sensible à ce qui se passait chez les « Kurdes des autres ». Dès son émergence, dans les années 1920, le problème kurde est un problème transfrontalier, entravant plus d'une expérience étatique au Moyen-Orient. Autrement dit, un mouvement kurde local peut facilement contribuer à influencer sur la situation dans les autres pays⁶⁵³. C'est pourquoi, l'action menée au profit des Kurdes de l'Irak était forcément imprégnée par des considérations géopolitiques, ayant trait à l'équilibre des puissances dans la région, surtout lorsqu'on sait que la Turquie est un allié stratégique important de l'Occident.

⁶⁵³ Les révoltes kurdes de l'époque kémaliste en Turquie (1925-1938) avaient eu un impact direct aux Kurdistan irakien et iranien. Par la suite, pour diverses raisons, le Kurdistan irakien avait joué un rôle capital dans l'évolution des Kurdistan de Turquie et d'Iran. La République de Mahabad (Iran, 1946) avait été possible grâce à l'intervention des Kurdes d'Irak ; la révolte de Mustapha Barzani en 1961 a eu un effet mobilisateur immédiat sur les Kurdes de Syrie et d'Iran, mais surtout sur ceux de Turquie et avait touché non seulement les tribus frontalières, mais aussi les intellectuels, représentant ainsi un véritable facteur de la renaissance du nationalisme kurde qu'on croyait mort depuis 1938. Plus récemment, l'arrivée de plus de 100.000 Kurdes de Bahdinan, en 1988, avait provoqué une mobilisation importante en Turquie. La Conférence internationale de Paris, organisée par l'Institut Kurde de Paris en 1989, pour dénoncer, entre autre, l'usage des armes chimiques au Kurdistan d'Irak a également abouti à une vaste mobilisation en Turquie et a provoqué la division de la principale formation social-démocrate, (le S.H.P). Ces événements et la radicalisation qui avait suivi, avaient détruit la notion des frontières dans la mentalité kurde de Turquie. Enfin, la présence de Kurdes de Turquie en Irak et les rapports traditionnels entre les Kurdes d'Irak et ceux de la région frontalière n'avaient pas manqué de traumatiser le pouvoir d'Ankara Cf. **BOZARSLAN (H.)**, « De la géopolitique à l'humanitaire : le cas du Kurdistan d'Irak », in *Cultures et Conflits*, n° 11, 1993, pp. 41 - 64.

Ce survol historique explique clairement pourquoi, pour Ankara, le problème de l'« Irak du Nord », comme le dénommaient timidement les politiciens turcs, ne pouvait pas être uniquement de nature humanitaire. Ankara ne pouvait prendre cette position humanitaire, pour les mêmes raisons que la Grande-Bretagne ou la France, par exemple, même si, dans leur cas également, l'existence d'arguments non humanitaires ne faisait guère de doute.

Preuve du traitement deux poids deux mesures, l'action armée unilatérale de la coalition avait offert un peu de consolation aux Kurdes du Nord réfugiés en Turquie, mais rien aux Chiites du Sud fuyant en Iran, pourtant dans une situation de souffrance similaire, ou même pire⁶⁵⁴. Peut-être les intérêts des Etats-Unis et de l'Union européenne avec la Turquie, bon allié de l'occident et membre particulièrement choyé de l'OTAN, avaient créé là toute la différence.

Par ailleurs, et pour dangereuse que soit la portée de l'opération *Provide Comfort*, fruit de certains rapports de force et d'une série de circonstances sur le plan du droit international fondé sur le respect de la souveraineté des Etats, il paraît que le Conseil de sécurité resta impuissant devant l'hégémonie de la puissance américaine⁶⁵⁵. Selon Nasser Eddine Ghozali, « *l'évaporation de la souveraineté irakienne sur une partie de l'Irak est incompatible avec les normes du droit international. Elle est la traduction de la puissance en action (et) donne les premiers signes d'un retour à l'idéologie de la canonnière* »⁶⁵⁶.

Pour toutes ces raisons, l'affaire des Kurdes de l'Irak a été une occasion, pour les Etats occidentaux, de faire preuve de leur capacité de marginaliser le Conseil de sécurité, dans le domaine de maintien de la paix et de la sécurité internationales. En ayant recours à leur droit de la force, les Etats intervenants avaient fait jouer leurs intérêts politiques et stratégiques dans la région du Moyen-Orient, en se souciant peu du sort de la situation des minorités ethniques

⁶⁵⁴ Et ce, malgré une demande irakienne en ce sens, Cf. journal *The International Herald Tribune*, du 11 avril 1991.

Une aide mineure a été fournie à l'Iran, sur son propre territoire, par des militaires de divers Etats occidentaux, Cf. journal *La Libre Belgique*, du 24 avril 1991, cité in **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 239, note 56.

⁶⁵⁵ Tout le battage médiatique à propos des Kurdes de l'Irak, et non pas des Chiites du Sud pauvres mais réprimés eux aussi, cachait des intérêts économiques profonds, car les Etats-Unis, à la tête des Etats alliés intervenant illicitement au Nord de l'Irak et mettant de côté l'Organisation des Nations Unies et son Secrétaire général, s'intéressaient plutôt aux puits de pétrole de Kirkuk, ville située dans un emplacement stratégique au Nord de l'Irak et donc, sous contrôle des Kurdes.

Sur le plan politique, les Américains voulaient, à moyen ou à long terme, disloquer l'Irak et donner un coup de grâce à son président Saddam Hussein, ce qu'ils sont parvenus à faire, à travers une politique d'ingérence progressive menée dans ce pays depuis les années 80, date de la guerre irano-irakienne, jusqu'en 2003, date de la troisième guerre du Golfe et qui a mis à mort, définitivement, le régime de Saddam Hussein. Ce dernier a été exécuté le 30 décembre 2006.

⁶⁵⁶ **GHOZALI (N-E)**, « Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire », op. cit., page 95.

dans un Etat souverain comme l'Irak, sinon pourquoi n'avaient-ils rien fait au profit des Chiites du Sud de l'Irak et des Kurdes de la Turquie, ayant subi plus d'oppression que les Kurdes de l'Irak, à cette époque là.

En outre, l'opération *Provide Comfort*, plus qu'une action faussement justifiée par des considérations humanitaires, elle ne peut et ne doit aucunement fonder la consécration d'une quelconque notion relative à l'ingérence humanitaire en droit international.

Paragraphe deuxième

Une action armée ne fondant pas de droit d'ingérence

Il ne faut pas nier le fait que la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 constitue l'un des « *premiers instruments intégrant les préoccupations humanitaires dans le droit des Nations Unies* »⁶⁵⁷. Toutefois, l'analyse des expressions utilisées dans cette résolution montre que ces propos doivent être tempérés car la résolution indiquée, et contrairement à ce que croient les militants en faveur du droit d'ingérence, ne consacre point d'ingérence humanitaire.

Cette résolution, comme l'affirme Nasser Eddine Ghozali, et en dépit de ses ambiguïtés, adopte, sur la base du degré de gravité atteint par la répression contre les populations irakiennes, le principe d'une assistance humanitaire internationale, sous les auspices de l'ONU. Bien entendu, en l'adoptant, « *le Conseil de sécurité agit au nom des Nations Unies (...), mais n'établit pas de norme juridique pour autant* »⁶⁵⁸. Olivier Corten et François Dubuisson affirment, eux aussi, que : « *absolument rien dans le texte de la résolution 688 ne laisse entendre que le Conseil de sécurité aurait, pour la première fois de son*

⁶⁵⁷ TORELLI (M.), « De l'assistance à l'ingérence humanitaire ? », in *RICR*, mai - juin 1992, page 253.

⁶⁵⁸ GHOZALI (N-E), « Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire », op., cit., page 84.

histoire, autorisé une intervention militaire sur le territoire d'un Etat qui ne s'est pas rendu coupable d'une agression préalable »⁶⁵⁹.

D'ailleurs, plusieurs auteurs critiquent ainsi les fausses interprétations données à la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, par les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire⁶⁶⁰. Dans le même sens, Olivier Corten et Pierre Klein qualifient la résolution 688 (1991) de « *relativement classique* »⁶⁶¹ car elle est loin d'avoir attribué des prérogatives nouvelles au Conseil de sécurité. En outre, ils insistent sur le fait que « *la résolution 688, loin de résulter d'une attitude novatrice du Conseil de sécurité, est non seulement classique mais même timorée* »⁶⁶².

Par conséquent, et dans le but de dégager ce caractère classique, voir timoré, de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, il est important d'en analyser le contenu et en interpréter le sens, corrélativement à l'action armée unilatérale qui s'en est suivie. Cette analyse nous permettra de constater que ni le Conseil de sécurité, dans la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, ni les Etats de la coalition, à travers l'opération *Provide Comfort*, n'avaient fait évoluer le droit international en créant de nouvelles règles relatives à l'ingérence humanitaire.

Bien que les Etats intervenants aient prétendu pouvoir se baser sur une interprétation extensive de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, afin de couvrir leur action unilatérale de la légitimité de l'ONU, cette action est non conforme au droit international. Malgré tout, et en dépit de la négation de toute

⁶⁵⁹ CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 879.

⁶⁶⁰ Voir notamment :

PAYE (O.), *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, op. cit., pp. 142 et ss.

THOUVENIN (J-M), « Le jour le plus triste des Nations Unies : Les frappes anglo-américaines de décembre sur l'Irak », in *AFDI*, 1992, pp. 209 et ss.

TORELLI (M.), « Chroniques de faits internationaux », in *RGDIP*, 1996, pp. 1046 - 1054.

ZACKLIN (R.), « Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU », in *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, page 195.

⁶⁶¹ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 225.

⁶⁶² *Idem.* op. cit., page 227.

base juridique, par la majorité des juristes, à cette opération des forces coalisées, la communauté internationale avait largement approuvé l'opération *Provide Comfort* puisque le nombre de condamnations a été très réduit et même si condamnation il y a, l'opération a eu lieu en toute illicéité (A). Cette action, même si elle est illicite, ne consacre pas de droit d'ingérence humanitaire et ne fonde aucune nouvelle exception aux principes de non-recours à la force et de non-intervention puisqu'elle ne constitue pas le substitut de l'action du Conseil de sécurité, seul compétent pour agir, dans ce cas (B).

A) Ambiguïtés de la condamnation de l'action

L'opération *Provide Comfort* du 17 avril 1991 a été essentiellement confiée à l'armée américaine, avec le soutien symbolique des forces coalisées⁶⁶³. Mais il apparaît évident que cette action armée, sans base juridique claire, a été menée contre la volonté clairement exprimée de l'Irak⁶⁶⁴ et « *en marge de la résolution 688 (1991)* »⁶⁶⁵ de l'ONU.

Il est utile de rappeler, à cet égard, la position de la Belgique qui avait soutenu l'opération *Provide Comfort*, au nom des buts humanitaires mis en

⁶⁶³ L'intervention armée des pays occidentaux ne doit pas être mêlée à l'action de l'Organisation des Nations Unies qui demeura parallèle à cette dernière et qui consista uniquement en l'installation des relais d'accueil avec l'envoi sur place d'un nombre réduit des gardes de l'ONU, dont la mission consista à surveiller le déroulement des opérations d'assistance humanitaire et d'en faire rapport à l'ONU. D'ailleurs, l'émissaire personnel du Secrétaire général pour le Moyen Orient, Erik Suy, avait affirmé que la création des centres d'accueil des Nations Unies avait pour but d'offrir aux réfugiés la sécurité et l'aide médicale et alimentaire indispensable pour les inciter à rentrer en Irak. Il ajouta que la mise en place de ces centres permettait d'éviter la création d'une « zone de sécurité » au Nord de l'Irak qui nécessiterait le recours aux casques bleus et nul ne souhaitait en arriver là (Cf. journal *Le Soir*, du 17 avril 1991 et journal *Le Monde*, du 18 avril 1991).

Cette action de l'ONU, contrairement à celle de la coalition occidentale, a été organisée avec l'accord du gouvernement irakien.

⁶⁶⁴ L'Irak avait dénoncé cette opération devant le Conseil de sécurité en la présentant comme « *une atteinte grave, injustifiable et sans fondement à la souveraineté de l'Irak et sa sécurité territoriale* », lettre en date du 21 avril 1991, adressée au Secrétaire général des Nations Unies par le ministre des affaires étrangères de l'Irak, S/22 513.

Le ministre des affaires étrangères irakien avait déclaré : « *Such attitude is a continuation of the policy of intervention in Iraq's internal affairs* », Cf. *International Herald Tribune*, du 18 avril 1991, page 1.

Il a même considéré que l'opération triangulaire anglo-franco-américaine était assimilée à « *une ingérence flagrante qui n'a rien à voir avec l'assistance humanitaire* », Déclaration faite devant le Conseil de sécurité du 21 avril 1991, citée in journal *Le Monde*, du 28 avril 1991.

⁶⁶⁵ **GHOZALI (N-E)**, « Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire », op. cit., page 94.

avant par les Etats qui l'ont menée et qui présidait le Conseil de sécurité lorsque la crise humanitaire avait éclaté au Kurdistan irakien en 1991. Lors du débat mené le 17 avril 1991 et ayant lieu au Sénat, le ministre belge des affaires étrangères, avait répondu à une question orale posée par M. Y. de Seny : « *Compte tenu du fait qu'elle préside le Conseil de sécurité, des Nations Unies, la Belgique ne pourrait-elle suggérer à cette organisation d'imposer la paix en Irak en défendant le principe d'un devoir d'ingérence humanitaire comme étant la suite logique, et aujourd'hui nécessaire, de l'application des diverses résolutions déjà prises par les Nations Unies à l'encontre de ce pays et plus spécialement la résolution 688 qui vient d'être évoquée ?* »⁶⁶⁶.

D'après la réponse de M. Eyskens, « *Une base juridique doit tout d'abord être trouvée. Si elle n'existe pas, elle doit être créée. Pour ce faire, un consensus est nécessaire. Si je ne me trompe, l'article 3 de la Convention de Genève, rédigée en 1949, contenait déjà des éléments légaux à cet égard. Mais cet article ne mentionne cependant pas les moyens dont la communauté internationale dispose pour imposer, dans certains pays, cette ingérence humanitaire (...). Dès lors, il nous paraît plus indiqué de donner à un texte existant une interprétation extensive. Je pense au paragraphe 5 de la résolution 688 qui prévoit que le Secrétaire général peut user de tous les moyens. La présidence belge du Conseil de sécurité est prête à couvrir le Secrétaire général dès lors qu'il ferait appel à ce droit, ou éventuellement à ce devoir, d'ingérence humanitaire (...).*

Cependant, nous devons aller jusqu'au bout de la logique : pour que ce droit puisse être effectif, il convient (...) de faire appel à une protection militaire suffisante. Si une intervention formelle des casques bleus des Nations Unies,

⁶⁶⁶ Cf. *Annales parlementaires*, Sénat, 17 avril 1991, pp. 1994 - 1995, Cité in **DAEMS (A.)**, « L'absence de base juridique de l'opération *Provide Comfort* et la pratique belge en matière d'intervention armée », op. cit., page 266.

formule qui a notre préférence, était impossible, nous marquerions notre accord sur une intervention des forces de la coalition »⁶⁶⁷.

Ces réflexions du ministre des affaires étrangères éclairent le manque de base juridique de l'intervention armée dans le Kurdistan irakien. Pourtant peu de condamnations ont été faites à cette opération illicite de la part des Etats (a), contrairement à la majorité de la doctrine qui a clairement condamné l'opération *Provide Comfort*, eu égard à son illicéité (b).

a) Absence de condamnation de l'action par les Etats

Selon les sources d'information dont nous disposons, l'opération *Provide Comfort* du 17 avril 1991 n'avait pas, si on excepte l'Irak, donné lieu à des condamnations expresses. Face au nombre très réduit de condamnations au sein de la communauté internationale de l'action armée unilatérale menée au Kurdistan irakien⁶⁶⁸, il convient de s'interroger à propos de la manière avec laquelle on peut interpréter un tel silence. Ne devrait-on pas considérer que ce silence reflète une approbation quasi-unanime de ce type d'opérations et constitue, dès lors, l'expression d'une *opinio juris* nouvelle selon laquelle les interventions armées unilatérales sur le territoire d'un Etat devraient être permises si elles visent à protéger la population de cet Etat contre les exactions de son propre gouvernement ? Jean Barale a démontré que le silence peut constituer une forme d'acquiescement et que la Cour internationale de justice a fait de l'acquiescement un facteur de droit coutumier⁶⁶⁹.

Comment doit-on alors interpréter le silence de la communauté internationale pour ce qui est de l'opération *Provide Comfort* ? La meilleure

⁶⁶⁷ *Idem.* op. cit.

Les déclarations du ministre révèlent, en premier lieu, qu'il avait conscience de l'absence d'une base juridique générale à une action armée, même ayant des buts humanitaires. A défaut de droit général, il évoqua la possibilité d'une action décidée ou autorisée par les Nations Unies. L'accord du Conseil de sécurité étant aléatoire, le ministre marqua l'appui de la Belgique à une protection militaire suffisante pour cette « ingérence humanitaire ».

⁶⁶⁸ Cf. notamment les positions de la Chine et de la Russie, pendant les débats préliminaires à l'adoption de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, S/PV.2982, pp. 56 - 61.

⁶⁶⁹ BARALE (J.), « L'acquiescement dans la jurisprudence internationale », in *AFDI*, 1965, page 415.

façon, comme le confirme Mac Gibbon, est de prendre en considération les circonstances dans lesquelles ce silence a été observé⁶⁷⁰. Et dans le cas d'espèce, l'opération *Provide Comfort* a été effectuée sous une grande pression médiatique et émotionnelle en faveur des Kurdes réprimés par les autorités irakiennes. Olivier Corten et François Dubuisson ne manquent pas de souligner, à cet égard, qu' : « *un silence peut, particulièrement dans les hypothèses d'interventions humanitaires strictement limitées, constituer le signe d'une acceptation tacite motivée par des motifs politiques ou moraux, et non par des considérations juridiques* »⁶⁷¹. Dans ces circonstances, affirment Olivier Corten et Pierre Klein, « *peu d'Etats ont pris le risque de s'aliéner une opinion mondiale qui avait été extrêmement sensibilisée au drame vécu par les Kurdes de l'Irak* »⁶⁷². Ils soulignent aussi qu'en l'espèce, les Etats se sont simplement abstenus de placer la discussion sur le plan juridique et qu'il est difficile, dans ce cas précis, de conclure à « *l'émergence d'une coutume nouvelle qui permettrait semblables interventions armées unilatérales sur le territoire des Etats qui ne respectent pas les droits fondamentaux de la personne* »⁶⁷³.

Mais à notre sens, nous pensons que la neutralité de la communauté internationale face à l'opération *Provide Comfort* devrait s'apprécier par rapport au contexte même de l'opération, d'une part et au contexte politique international, d'autre part. En effet, celle-ci se situe dans l'après-guerre du Golfe, un contexte caractérisé par le détournement de l'intérêt des Etats vers les conséquences matérielles, économiques, politiques et sociales de la guerre, que ce soit pour l'Irak lui-même, ou même pour toute la région du Moyen-Orient. La situation dramatique des puits de pétrole en feu attirait plus d'attention que le sort du peuple kurde, marginalisé par les enjeux économiques des puissances mondiales. D'autre part, le nouvel ordre mondial subséquent à la fin de la guerre

⁶⁷⁰ MAC GIBBON (I-C), « The scope of acquiescence in international law », in *BYBIL*, 1954, p. 170.

⁶⁷¹ CORTEN (O) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 883.

⁶⁷² CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 237.

⁶⁷³ *Idem.* op. cit., page 238.

froide et laissant place à l'hégémonie américaine, faisait de l'ONU en général, et du Conseil de sécurité en particulier, un simple pion aux mains des Etats-Unis qui jouaient désormais seuls sur l'échiquier de la scène internationale⁶⁷⁴.

Enfin, il convient de rappeler que les puissances intervenantes, elles-mêmes, avaient développé des argumentations juridiques diverses et même incohérentes, voire contradictoires à propos de situations semblables à l'opération *Provide Comfort*⁶⁷⁵. C'est sans doute l'ensemble de ces éléments qui explique les réticences considérables de la doctrine à accueillir la logique d'une autorisation implicite dans la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, fondant la licéité de l'opération *Provide Comfort*.

b) Condamnation de l'action par la doctrine

L'opération *Provide Comfort* est illégale et ne constitue point de précédent en droit international relatif à la consécration de l'ingérence humanitaire. De nombreux auteurs⁶⁷⁶ affirment ce point de vue, écartent toute

⁶⁷⁴ Aujourd'hui, nous assistons plutôt au chaos du Conseil de sécurité des Nations Unies devant la volonté des Américains décidant, seuls, du sort de l'Irak et de sa population, depuis la troisième guerre du Golfe de 2003, en toute illégalité et en toute illégitimité, contre tous les principes de l'ONU et contre toute logique humaine et morale, sous les yeux attentifs de la communauté internationale qui, par son silence face au désordre qui se produit en Irak (et ailleurs dans le monde), aggrave encore plus une situation déjà cauchemardesque et donne aux Américains l'occasion de faire encore pire, au nom des guerres préventives et de la lutte contre le terrorisme.

⁶⁷⁵ Cf. **CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., pp. 880 - 882.

⁶⁷⁶ Cf. notamment :

BEN ACHOUR (R.), « Rapport introductif », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, op. cit., pp.13 - 39.

CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., pp. 873 - 910.

CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., pp. 234 - 235.

DAEMS (A.), « L'absence de base juridique de l'opération *Provide Comfort* et la pratique belge », op. cit., pp. 271 - 272.

DENIS (C.), « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées contre l'Irak postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) », in *RBDI*, vol. 31, 1998, pp. 485 et ss.

DUPUY (P-M), « Après la guerre du Golfe », op. cit., page 629.

GHOZALI (N-E), « Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire », op. cit., pp. 75 - 93.

MALANCZEUK (P.), « The Kurdish crisis and Allied intervention in the aftermath of the second Gulf war », op. cit., page 129.

légalité de l'opération *Provide Comfort* et nient l'existence d'une base juridique à cette action dans la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991.

Parmi ces auteurs, Nasser Eddine Ghazali qualifie juridiquement l'action armée unilatérale menée au profit des Kurdes de l'Irak d'« *intervention* ». Il souligne l'absence de base juridique à cette opération et la qualifie d'illicite. Il écrit : « *Menée hors de la résolution 688 et en l'absence de toute décision de l'ONU, elle a pour effet de dépouiller l'Irak de sa souveraineté sur une partie de son territoire* »⁶⁷⁷. Il s'en suit que la zone de sécurité, subsistant trop longtemps, donna naissance à une région kurde indépendante *de facto* ce qui, à terme, pouvait conduire à démembrer l'Irak.

Sur la valeur juridique de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, Nasser Eddine Ghazali manifeste ses vives réserves quant à la considération d'une quelconque capacité créatrice de normes en droit international, concernant la résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité. Pour lui, accepter cette notion de « résolution normatrice », c'est consacrer un pouvoir général de création du droit pour quelques grandes puissances, ce qui aboutit objectivement à légitimer les situations d'inégalité et de domination de certains Etats sur d'autres. Dans le cas d'espèce, l'auteur pense que l'action humanitaire ayant lieu au nord de l'Irak s'apparente à « *une application ciblée, isolée, individualisée proche de l'application discriminatoire* »⁶⁷⁸.

Pour Olivier Corten et Pierre Klein, l'affaire kurde ne fonde pas de droit d'ingérence humanitaire dans le droit positif, si du moins cela signifie le droit, pour un Etat, ou un groupe d'Etats, d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre Etat, hormis le cas de légitime défense ou d'autorisation par le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII de la Charte. D'après ces

PAYE (O.), *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, op. cit., pp.142 - 150.

SCHACHTER (O.), « United Nations law in the Gulf conflict », op. cit., page 469.

TORELLI (M.), « Chronique des faits internationaux », in *RGDIP*, 1996, pp. 1046 - 1054.

ZACKLIN (R.), « Les Nations Unies et la crise du Golfe », op. cit., pp. 73 et ss.

⁶⁷⁷ GHAZALI (N-E), « Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire », op. cit., page 94.

⁶⁷⁸ *Idem.*, op. cit., pp. 89 - 90.

auteurs, « *les conditions nécessaires à l'érection du droit ou devoir d'ingérence au rang de norme internationale ne sont donc remplies, ni en vertu de la résolution 688 (1991) elle-même, ni en vertu de la pratique subséquente à son adoption* »⁶⁷⁹.

Pour notre part, nous partageons vivement ces opinions et nous pensons que la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 n'innove pas en matière d'ingérence, ni en matière d'assistance. Elle peut même être qualifiée d'occasionnelle. Nous pensons que le seul mérite de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 est celui d'avoir été l'occasion, pour le Conseil de sécurité, d'avoir, pour la première fois, clairement relié des préoccupations humanitaires à la paix et la sécurité internationales.

Ceci dit, il convient de noter que les Etats intervenants, à travers l'opération *Provide Comfort*, avaient marginalisé les instances onusiennes, notamment le Conseil de sécurité seul compétent pour agir, dans le cas d'espèce, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ce qu'il n'avait pas fait, malgré l'adoption de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991.

B) Une action ne se substituant pas à celle du Conseil de sécurité

Soutenir que la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 avait donné naissance à une nouvelle norme d'ingérence humanitaire ne peut être qu'une pure absurdité juridique, savamment amplifiée par les médias. En plus, la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 avait plutôt servi de « tremplin », afin de légitimer l'intervention armée des trois membres permanents du Conseil de sécurité contre l'Irak, se substituant ainsi à l'ONU face à la paralysie du Conseil de sécurité, incapable de prendre de nouvelles mesures pour faire exécuter sa résolution 688 (1991) du 5 avril 1991⁶⁸⁰.

⁶⁷⁹ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 239.

⁶⁸⁰ Le nombre des soldats de la coalition était de 21 700, dont 1500 de la Grande Bretagne, 1000 de la France. S'y ajoutent des troupes venues d'Italie, du Canada, de l'Australie et de l'Espagne, Cf. journal *Le Monde*, du 9 avril 1991.

Selon Sadruddin Aga Khan, l'une parmi les personnalités les plus proches du drame kurde et des circonstances de la mise en œuvre de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, « *la résolution 688 a bien été adoptée mais force est de constater que celle-ci n'a jamais été imposée* »⁶⁸¹. Pour Chantal Carpentier, au lieu de donner naissance à de nouvelles règles de droit humanitaire, la résolution 688 (1991) avait permis aux Etats de « *se superposer aux ONG et de se substituer au Secrétaire général des Nations Unies dans l'organisation de l'assistance humanitaire en Irak* »⁶⁸².

Par ailleurs, l'action militaire de plusieurs Etats occidentaux au Kurdistan irakien, le 17 avril 1991, a été présentée comme destinée à protéger les Kurdes réprimés par le gouvernement irakien. Néanmoins, eu égard aux règles établies du droit international, c'est au Conseil de sécurité qu'il revient d'agir ou de donner l'autorisation d'agir aux Etats. Le fait que l'opération *Provide Comfort* soit menée unilatéralement et sans l'autorisation du Conseil de sécurité ne veut pas dire que les Etats intervenants pouvaient se substituer à celui-ci dans sa fonction principale de maintien et de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Pourtant, le Conseil de sécurité et bien qu'il ait invoqué, dans sa résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, une menace à la paix et donc, s'est considéré comme compétent pour agir dans ce cas, afin de préserver des vies humaines, il n'avait pour autant pas agi dans le sens d'une autorisation claire du recours à tous les moyens nécessaires, y compris la force armée, afin de rétablir la paix et la sécurité.

Sur quelle base le Conseil de sécurité était-il alors compétent pour agir, même en ayant recours à la force armée, dans l'affaire kurde et pourquoi ne l'avait-il pas fait ? Pour déceler les ambiguïtés de cette question, nous allons procéder au commentaire des différents points de la résolution 688 (1991) du 5

⁶⁸¹ AGHA KHAN (S.), « L'aide humanitaire sert-elle à défendre les peuples ? », Discours prononcé dans le cadre des Rencontres de la Sorbonne à la cité de la réussite à Paris, le 25 octobre 1992 (Texte adapté pour l'Internet par CORUM, <http://www.solami.com/UNGA>).

⁶⁸² CARPENTIER (Ch.), « La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ? », in *Études Internationales*, Québec, vol. 23, n° 2, juin 1992, page 314.

avril 1991, à la lumière des règles établies du droit international, afin d'affirmer que le Conseil de sécurité se situe bien dans le cadre classique du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, pour fonder sa compétence.

Préalablement à l'analyse du texte de la résolution 688 (1991), nous remarquons que le Conseil de sécurité ne s'est pas prononcé explicitement sur sa compétence en l'espèce⁶⁸³. En effet, le Conseil de sécurité, dans le préambule de la résolution 688 (1991), se déclare « *conscient de ses devoirs et de ses responsabilités en vertu de la Charte en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales* »⁶⁸⁴. A priori, et dans la logique de cette affirmation, nous pouvons situer l'action humanitaire entreprise par le Conseil de sécurité sur la base de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ou plus exactement les articles 39⁶⁸⁵ et 42⁶⁸⁶ qui font référence à la compétence du Conseil de sécurité d'agir,

⁶⁸³ Dans cette résolution, le Conseil de sécurité a constaté, à deux reprises, une menace à la paix et la sécurité internationales (dans son préambule et dans le paragraphe 1 de son dispositif), mais la résolution reste dépourvue de toute référence explicite au chapitre VII de la Charte des Nations Unies).

Bien que certains auteurs soutiennent que la résolution 688 (1991) ne s'inscrit pas dans le contexte du chapitre VII tant qu'il n'existe pas de référence explicite à ce chapitre (Cf. **ZACKLIN (R.)**, « Les Nations Unies et la crise du Golfe », in **STERN (B.)**, *Aspects juridiques de la crise et la guerre du Golfe*, Paris, Montchrestien, 1992, page 73), nous pensons que cette résolution fait bien partie de la logique du chapitre VII car la formule d'après laquelle le Conseil avait procédé au constat d'une menace à la paix et la sécurité internationales, s'apparente à celle du chapitre VII. Il s'agit d'une menace certaine et réalisée.

Selon un autre auteur : « *seuls les rejets de proposition, soit par absence de majorité, soit par suite d'un veto, pourraient laisser supposer que le Conseil ne s'estimait pas compétent* », Cf. **GANDOLFI (A.)**, « Le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies dans le règlement des conflits internationaux », in *Documentation française, Notes et études documentaires*, n°3115, 28 août 1964, page 14.

⁶⁸⁴ Paragraphe 1 du préambule de la résolution 688 (1999).

⁶⁸⁵ L'article 39 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* ».

⁶⁸⁶ En vertu de l'article 42 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité « *peut entreprendre, au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales* ».

Les mécanismes de sécurité collective institués par la Charte sont l'exception la plus remarquable à la règle de l'interdiction du recours à la force armée et bien entendu une grande latitude reste laissée au Conseil de sécurité afin d'apprécier et de juger de la mise en œuvre d'actions armées. Il lui suffit de qualifier une situation de « *menace contre la paix et la sécurité internationales* ». A ce pouvoir de qualification, s'ajoute une habilité de décision et d'action.

par tous moyens en vue de rétablir ou préserver la paix et la sécurité internationales.

Ensuite, toujours dans le préambule, le Conseil de sécurité « *conscient aussi des dispositions de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies* »⁶⁸⁷, rappelle les dispositions de l'article 2 § 7, relatif à l'interdiction aux Nations Unies d'intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat⁶⁸⁸. Pour le lier aux mécanismes de sécurité collective contenus au chapitre VII de la Charte, nous notons la suite de l'article 2 § 7 qui énonce justement que : « *toutefois, ce principe [de non-intervention], ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII* ». Ainsi, ce passage réfute la possibilité d'invoquer la règle de non-intervention lorsque l'action visée est une mesure de coercition prévue par le chapitre VII de la Charte, c'est-à-dire une action coercitive décidée par le Conseil de sécurité dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Autrement dit, l'action armée, si elle est décidée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, est justifiée par l'article 42 de la Charte, même si elle concerne des affaires qui relèvent du domaine réservé d'un Etat membre de l'ONU. Ainsi et pourvu que le Conseil de sécurité qualifie une situation de menace contre la paix et la sécurité internationales, il se déclare compétent pour agir contre un Etat souverain en engageant une action armée, ce qu'il n'a pas fait dans le cas d'espèce. Mais comment définir la menace qui justifie une action de la part du Conseil de sécurité et qui engage sa compétence ? La menace doit-elle être pressente et imminente ? Ou bien suffit-il qu'elle soit une menace virtuelle et latente ?

⁶⁸⁷ Paragraphe 2 du préambule de la résolution 688 (1999).

⁶⁸⁸ L'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies dispose qu' « *aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte* ». On trouvera plus de précisions à propos de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies, au sein de la partie deuxième de notre thèse.

Bien que les avis des membres du Conseil de sécurité, eux-mêmes, soient divergents et malgré les innombrables discussions des juristes et internationalistes à propos de ce sujet, nous remarquons que le Conseil de sécurité préfère ne pas adopter une définition précise de ce que constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales⁶⁸⁹. Mais si la simple référence à la menace contre la paix et la sécurité internationales justifie la compétence du Conseil de sécurité, il reste que la qualification des faits, en tant que menace contre la paix et la sécurité internationales, demeure tributaire des membres du Conseil de sécurité qui déterminent en toute liberté s'ils peuvent, ou non, exercer des pouvoirs coercitifs tenus du chapitre VII de la Charte⁶⁹⁰.

Par conséquent, le Conseil de sécurité peut-il autoriser une action humanitaire armée, même si elle concerne des affaires intérieures d'un Etat, comme c'est le cas pour l'Irak ? C'est justement au Conseil de sécurité que revient la responsabilité et le devoir d'agir, au besoin, par la force lorsque certains événements semblent menacer la paix et la sécurité internationales, même si ceux-ci relèvent du domaine réservé d'un Etat, comme l'exprime l'article 24 de la Charte⁶⁹¹. Cela se comprend parfaitement dans la mesure où

⁶⁸⁹ Les Etats membres du Conseil de sécurité, et en dépit des nombreuses affaires dans ce sens, n'avaient même pas demandé l'avis et l'aide de la Cour internationale de justice, pour les éclairer à ce sujet.

⁶⁹⁰ A cet égard, il n'est pas sans utilité de rappeler que le Conseil de sécurité a un pouvoir discrétionnaire dans la qualification d'une situation de menace contre la paix et à la sécurité internationales et ce, en vertu du libellé très général de l'article 39 de la Charte. Cette liberté d'action du Conseil de sécurité, en matière de sécurité collective, s'est souvent confirmée dans la pratique. En fait, plusieurs résolutions ont soulevé les critiques des juristes qui y voient « *un traitement inégal de situations géopolitiques similaires* », « *un hasard juridique* », Cf. **COMBACAU (J.)**, « Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, page 140.

Pour d'autres, il s'agit d'un « *accroissement de l'activité répressive dirigée seulement vers certains Etats à l'exclusion d'autres membres de la communauté qui seraient responsables de violations du droit international, d'importance équivalente* », Cf. **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 196.

⁶⁹¹ L'article 24 de la Charte des Nations Unies dispose que : « (...) *les membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom* ».

l'objectif prioritaire du Conseil de sécurité est justement le maintien de la paix⁶⁹².

Jusque là, la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 entre parfaitement dans ce cadre et le rappel de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies n'y change rien, puisqu'il ne se heurte pas à l'application des mesures coercitives, dès lors qu'une menace contre la paix permet au Conseil de sécurité d'user des pouvoirs qu'il tient du chapitre VII de la Charte⁶⁹³. On voit alors qu'il n'est pas question de conférer au Conseil de sécurité de nouvelles prérogatives. Ce dernier a agi de manière classique, dans une affaire qui présentait une menace contre la paix et la sécurité internationales. Dans ce cas, le Conseil de sécurité a pu transformer le problème interne de la répression des Kurdes en un problème international, pour se considérer compétent.

Mais le problème était-il posé en termes de droits de l'homme ou plutôt en termes de menace à la paix et la sécurité internationales susceptible d'une action coercitive de la part du Conseil de sécurité ? La réponse à cette question

⁶⁹² Pierre Marie Dupuy affirme cette thèse en soulignant que : « *le souci (...) manifesté par le Conseil de sécurité de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances pour parler comme l'article premier commun aux quatre conventions de Genève de 1949, s'inscrit donc directement dans l'exercice de sa responsabilité principale selon la Charte, raison pour laquelle il paraît contestable de souligner que la résolution 688 n'a pas été prise dans le contexte du chapitre VII* », in **DUPUY (P-M)**, « Après la guerre du Golfe », op. cit., pp. 628 - 629.

⁶⁹³ D'ailleurs, pour confirmer ce point de vue, nous sommes amenés à revoir les discussions des Etats qui avaient précédé l'adoption de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991. Ces dernières montrent déjà que la compétence du Conseil de sécurité est basée sur des références à la paix et la sécurité internationales et en aucun cas, on ne s'est référé à un nouveau droit d'ingérence.

Le représentant de la Turquie avait déclaré, dans un premier temps, que l'Irak ne peut pas justifier les violations des droits de l'homme en prétendant qu'il s'agit d'une affaire intérieure à son pays. Il rappela les répercussions de la situation sur le plan international et que celle-là représente une menace contre la sécurité et la paix dans la région. Il affirma enfin que son pays n'a pris la décision de convoquer le Conseil de sécurité qu' « *en raison de la menace que représentent les méthodes de répression de l'Irak pour la stabilité, la sécurité et la paix dans la région* », S/PV/2982, page 8.

Les positions des Etats-Unis et de l'Union Soviétique sont allées dans le même sens. Ainsi le représentant des Etats-Unis déclara que l'intention du Conseil de sécurité n'est pas de « *s'ingérer dans les affaires intérieures d'un quelconque Etat* », mais que les événements menaçaient la stabilité dans la région et par conséquent, le Conseil s'est trouvé dans l'obligation d'intervenir pour sauvegarder la paix et la sécurité internationales, S/PV/2982, page 58.

A l'opposé, les pays qui avaient contesté la compétence du Conseil de sécurité pour intervenir (comme Cuba, le Yémen, le Zimbabwe) avaient estimé que la situation dans la région ne présentait aucune menace contre la paix et la sécurité internationales, S/PV/2982.

marque toute la différence entre la démarche poursuivie par le Conseil de sécurité dans le cas d'espèce et la démarche qu'il aurait pu entreprendre.

En effet, dans le dispositif de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, le Conseil de sécurité « *condamne la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région* »⁶⁹⁴. Cette disposition laisse-t-elle planer un doute quant au fait générateur de la menace à la paix ? La question peut se poser autrement : qu'est-ce qui a causé une menace à la paix internationale et a légitimé une intervention de la part du Conseil de sécurité ? S'agit-il de la répression des Kurdes *stricto sensu* ou de l'élément transfrontière de cette répression ?

C'est la réponse à cette question qui nous éclairera sur le degré d'innovation de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, dans la consolidation de l'édifice du droit international et au niveau de l'évolution des résolutions humanitaires et des opérations de maintien de la paix du Conseil de sécurité. En fait, si le lien entre l'aspect humanitaire et le maintien de la paix est direct, c'est-à-dire si c'est la répression des Kurdes en elle-même qui menace la paix, on peut dans ce cas parler d'une résolution humanitaire innovatrice. Cependant si, au contraire, c'est l'élément transfrontière qui avait menacé la paix, le lien entre l'humanitaire et le maintien de la paix devient indirect et dans ce cas, notre résolution s'insère dans le cadre de la compétence classique du Conseil de sécurité, sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

La lecture du paragraphe premier du dispositif de la résolution 688 (1991)⁶⁹⁵, conjugué au troisième paragraphe de son préambule⁶⁹⁶, peut nous

⁶⁹⁴ Paragraphe 1 du dispositif de la résolution 688 (1991).

⁶⁹⁵ Rappelons que le paragraphe 1 du dispositif de la résolution 688 (1991) dispose que le Conseil de sécurité « *condamne la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région* ».

éclairer à propos de cette ambiguïté et il semble que ce qui a constitué la menace à la paix et la sécurité internationales, ce n'est pas la répression des populations civiles kurdes mais ce sont les violations des frontières internationales, par un exode massif des réfugiés⁶⁹⁷.

A contrario, si la répression des populations kurdes en Irak n'avait pas comme conséquence des violations des frontières internationales, il n'y aurait pas eu de menace et donc le Conseil de sécurité n'aurait pas pu intervenir au titre du chapitre VII de la Charte. C'est d'ailleurs dans cette optique que le Conseil de sécurité « *exige que l'Iraq (...) mette fin sans délai à cette répression* »⁶⁹⁸, afin de contribuer à éliminer la menace contre la paix et la sécurité internationales dans la région⁶⁹⁹.

⁶⁹⁶ Le paragraphe 3 du préambule de la résolution 688 (1999) dispose que le Conseil de sécurité « *Profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci à des violations de frontières qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région* ».

⁶⁹⁷ Chantal Carpentier insiste sur les répercussions de la répression de la population kurde de l'Irak sur le plan international. Elle pense que la menace à la paix imputable à l'Irak peut produire des effets internationaux visibles et immédiats : violation des Etats voisins par les réfugiés de plus en plus nombreux (plus de 1 million) et nécessite pour ces mêmes Etats d'organiser leur accueil et leur stationnement, ce qui peut occasionner des dépenses importantes et peut bouleverser leur économie. Elle présume les effets non évoqués d'une telle situation en ces termes : « *parmi les effets non évoqués mais qui sont logiquement envisageables, on peut citer le risque de contagion des revendications nationalitaires, du fait du stationnement dans les zones de peuplement kurde d'un afflux considérable de réfugiés kurdes au rang desquels peuvent se trouver des 'peshmergas' ou des combattants kurdes (...). Il ne faut pas oublier que les autorités turques craignent les revendications de leurs propres minorités (...). Autre effet possible et redoutable, c'est le risque d'une intervention des Etats voisins (...) qui aurait pour conséquence de démanteler l'Etat irakien et de modifier le tracé des frontières* ». Ainsi, l'auteur nota que ces effets prévisibles et menaçant la paix et la sécurité internationales avaient poussé le Conseil de sécurité à agir ainsi, Cf. **CARPENTIER (Ch.)**, « La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ? », op. cit., page 300.

⁶⁹⁸ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 688 (1991).

⁶⁹⁹ Pour Olivier Corten et Pierre Klein, le paragraphe 2 du dispositif de la résolution 688 (1991) nuance son paragraphe 1. Selon le paragraphe 2, le Conseil de sécurité « *exige* » que l'Irak mette fin sans délai à cette répression pour contribuer à éliminer la menace à la paix et la sécurité internationales dans la région. Par contre, le Conseil de sécurité ne fait qu'« *exprimer son espoir* » pour qu'un dialogue s'instaura en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens irakiens.

Le caractère non contraignant de cette formulation atteste, selon eux, la distinction faite par le Conseil de sécurité entre la répression ayant des conséquences transfrontières, qui menace la paix et qui doit prendre fin, et les violations des droits de l'homme en général qui, elles, ne constituent pas une menace, et à propos desquelles le Conseil de sécurité ne fait qu'exprimer un espoir, Cf. **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 288.

Cependant il est à souligner que les discussions préparatoires qui avaient précédé l'adoption de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 n'apportent pas une réponse claire à ces interrogations autour de la qualification de menace contre la paix et la sécurité internationales. En fait, les débats à propos de cette question avaient marqué une discordance opposant les membres du Conseil de sécurité. Certains Etats⁷⁰⁰ contestaient l'existence même d'une menace contre la paix ; ils ont considéré que les événements en question relevaient des affaires intérieures de l'Irak et que dès lors, ils ne menaçaient pas la paix et la sécurité internationales⁷⁰¹. D'autres Etats avaient mis l'accent sur la violation des droits de l'homme menaçant, en tant que telle, la paix et la sécurité internationales dans la région mais ces Etats ne sont pas nombreux. C'est le cas notamment de la Grande Bretagne⁷⁰², la Roumanie⁷⁰³, la Belgique⁷⁰⁴ et les Pays Bas⁷⁰⁵. La troisième position des Etats est celle des Etats qui étaient favorables à l'adoption de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 ; ces derniers avaient souligné la menace que représentait le flux des réfugiés et donc avaient considéré que ce sont les violations transfrontières qui avaient constitué une menace contre la

Cette position nous semble logique, eu égard aux circonstances politiques dans lesquelles la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 fut votée.

⁷⁰⁰ C'était la position des délégués du Yémen, de Cuba et de l'Inde, S/PV/2982, op. cit.

⁷⁰¹ Même les Etats-Unis avaient déclaré, au début, qu'ils n'avaient pas l'intention de se mêler dans les affaires intérieures de l'Irak (position qui a changé par la suite), in journal *Le Monde*, du 8 mars 1991 et des 5 et 6 avril 1991.

⁷⁰² Dans ce sens, le délégué de la Grande Bretagne avait relevé que : « le paragraphe 7 de l'article 2 (...) ne s'applique pas à des questions qui, d'après la Charte, ne sont pas essentiellement nationales, et nous avons souvent vu les droits de l'homme, en Afrique du sud par exemple, classés dans cette catégorie ». Il souligna, par la suite, que : « L'Irak a contracté l'obligation internationale (...) de protéger, en cas de conflit armé interne, tous les civils innocents de tous actes de violence », ce qui justifie pleinement les mesures prises par le Conseil de sécurité, S/VP/2982, op. cit.

⁷⁰³ Le représentant de la Roumanie avait affirmé que son pays attendait de l'Irak qu'il « mette immédiatement fin aux atrocités commises contre sa population et dont le résultat est le déracinement d'un grand nombre de personnes », S/PV/2982, op. cit.

⁷⁰⁴ Le représentant de la Belgique avait déclaré que les dispositions des Conventions de Genève imposent à l'Irak de respecter, en cas de conflit armé interne, les populations civiles, et qu'en l'espèce, l'Irak avait violé ses obligations juridiques internationales, S/PV/2982, op. cit.

⁷⁰⁵ Le représentant des Pays Bas avait déclaré que l'Irak doit respecter ses engagements internationaux de respecter les libertés et les droits fondamentaux de sa population, S/PV/2982.

Les positions allemande et norvégienne se sont, elles aussi, situées dans le même sens. S/PV/2982, op. cit., pp. 66 - 72.

paix et la sécurité internationales, fondant ainsi la compétence du Conseil de sécurité pour agir.

Une autre ambiguïté de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 peut, toutefois, être soulevée, dans la mesure où elle traite de la répression des populations sans préciser à partir de quel degré de gravité cette répression serait susceptible de constituer une menace contre la paix. On peut admettre, dans ce cas, comme l'avait rappelé le représentant de la France au Conseil de sécurité, que « *les violations des droits de l'homme deviennent d'intérêt international, lorsqu'elles prennent de telles proportions atteignant la dimension de crime contre l'humanité* »⁷⁰⁶. De ce fait, c'est seulement la répression massive et grave qui pourrait constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales.

En définitive, le débat ayant précédé l'adoption de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 montre que le Conseil de sécurité était loin de considérer qu'une violation importante des droits de l'homme est constitutive, en soi, d'une menace contre la paix et la sécurité internationales et donc il était loin d'avoir augmenté ses prérogatives⁷⁰⁷. Cette position du Conseil de sécurité nous paraît, pour le moins, étrange car il avait une occasion intéressante pour défendre les acquis en matière de protection des droits de la personne humaine et il aurait pu insister sur le fait que la répression des Kurdes constitue, en elle-même, un acte illicite et engage la responsabilité de l'Irak, d'où la possibilité d'une intervention armée licite, afin de protéger les Kurdes de l'Irak de la répression.

On se demande alors pourquoi le Conseil de sécurité n'avait-il pas franchi un tel pas historique, concernant l'affaire des Kurdes de l'Irak, et pourquoi s'est-il contenté de jouer un rôle classique, bien que l'occasion de faire évoluer la logique des opérations de maintien de la paix, quand il s'agit de faire respecter les droits de la personne humaine, lui avait été offerte le 5 avril 1991 ?

⁷⁰⁶ Cité in **SABLIÈRE (M-R, de la)**, in journal *Le Monde*, des 7 et 8 avril 1991.

⁷⁰⁷ Cette attitude a été dépassée, comme nous l'avons vu, à l'occasion des résolutions humanitaires postérieures autorisées par le Conseil de sécurité, notamment dans le cadre des affaires bosniaque, somalienne, rwandaise et timoraise.

Peut-être les circonstances politiques de l'époque avaient-elles joué un rôle pour que la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 ne soit pas constitutive d'un précédent important dans l'histoire du droit humanitaire international, ce qui permet de la juger d'occasionnelle, puisqu'il ne s'agit en l'occurrence que « *d'une mesure ponctuelle* »⁷⁰⁸. Et même si certains juristes⁷⁰⁹ pensent qu'il y a un lien de causalité établi de manière claire et sans équivoque entre la répression des Kurdes et la menace à la paix et la sécurité internationales⁷¹⁰, la disposition qui y faisait référence dans la résolution citée est très mal formulée. De surcroît, elle n'a pas été respectée sur le plan politique car l'action des Etats de la coalition, dans le cadre de l'opération *Provide Comfort* sur le territoire irakien, répond aux seuls intérêts de ces puissances intervenantes qui ont cherché plus à punir le gouvernement de Saddam Hussein, plutôt qu'à se faire des soucis de la situation humanitaire des Kurdes de l'Irak.

En somme, nous constatons que le caractère non contraignant des dispositions de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991⁷¹¹ confirme qu'elle ne contient aucun ordre de recourir à la force pour éliminer la menace à la paix et la sécurité internationales, ce qui nie complètement l'existence d'une quelconque référence au droit d'ingérence, ni de manière implicite, ni d'une manière explicite. De même, l'action armée unilatéralement menée par les Etats ne constitue pas non plus une nouvelle norme de droit d'ingérence, ni un substitut à l'action du Conseil de sécurité, en matière de rétablissement et d'imposition de la paix.

⁷⁰⁸ NUNGESSER (R.), « Urgence dans l'urgent », in *Le Monde*, du 25 mars 1992, page 2.

⁷⁰⁹ A l'instar de Nasser Eddine Ghazali, Cf. GHOZALI (N-E), « Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire », op. cit., pp. 85 - 86.

⁷¹⁰ Ce qui apparaît dans la formulation du paragraphe 2 du dispositif de la résolution 688 (1991), où le Conseil de sécurité exigea que l'Irak, pour contribuer à éliminer la menace à la paix et la sécurité internationales dans la région, mette fin sans délai à cette répression.

⁷¹¹ A travers l'utilisation d'expressions comme « *condamne* », « *insiste que* », « *exprime l'espoir* », (etc.).

Mais si nous transmettons virtuellement la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 à une douzaine d'années après, nous n'allons pas être choqués par l'emploi des termes « *exige* », « *impose* », « *demande* », « *attend que* », (etc.) puisque les orientations politiques internes et externes de l'Irak, de près ou de loin, sont devenues « la compétence exclusive » des Etats-Unis, après la troisième guerre du Golfe et après les nouveaux calculs géopolitiques dans le monde de l'après 11 septembre 2001.

Mais si l'on regarde de près la gravité des faits illicites commis par le gouvernement irakien contre sa propre population, nous pouvons parler d'un cas de génocide, ce qui est particulièrement grave sur le plan du droit international, surtout lorsque le Conseil de sécurité en qualifie l'ampleur comme étant une menace contre la paix et la sécurité internationales. Pourtant, la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, comme nous l'avons vu, n'a pas fait encourir au gouvernement irakien une responsabilité internationale proportionnelle avec le crime commis et ne donna lieu à aucune poursuite juridictionnelle sur le plan international (à l'image des tribunaux *ad hoc*) pour punir les responsables du génocide commis. La responsabilité internationale pénale de Saddam Hussein ainsi que ceux qui avaient commis des actes de répression sur les Kurdes et les Chiites⁷¹² n'a pas été mise en œuvre, à l'occasion de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, et aucune poursuite n'avait alors été dirigée contre Saddam Hussein devant une Cour pénale internationale du type Nuremberg/Tokyo⁷¹³.

S'agissant particulièrement du crime de génocide, nous nous attendions à une condamnation claire du génocide, en vain. L'article VI de la Convention

⁷¹² Rappelons que c'était une répression sanguinaire qui a touché des civils innocents, y compris les femmes et les enfants et dans certains cas, il y eut des exterminations de familles entières, massacrées pour la simple raison de s'être opposé au régime politique de Saddam Hussein.

⁷¹³ Néanmoins, Saddam Hussein a été capturé par les Américains en décembre 2004, un an après la chute de son régime, suite à la troisième guerre du Golfe déclenchée en 2003. Le sort de l'ex-président irakien a été décidé par un Tribunal spécial irakien chargé de le juger et dont la composition et le rôle avaient été largement contestés. Saddam Hussein a été exécuté le 30 décembre 2006, condamné dans l'affaire du Doujaïl, pour son rôle dans la mort de 148 villageois chiites dans les années 1980 à Doujaïl.

Il convient de noter aussi que le Haut tribunal pénal irakien avait rendu son verdict, le 24 juin 2007, dans le procès de six responsables de l'ancien régime de Saddam Hussein pour génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Le Parquet avait requis en avril 2007 la peine capitale contre cinq des six accusés pour leur responsabilité dans les opérations militaires Anfal qui s'étaient traduites par des exécutions de masse et des bombardements chimiques dans le Kurdistan irakien et ayant coûté la vie à quelque 182.000 Kurdes en 1988. Le principal accusé et cousin de l'ex-président irakien, Hassan al-Majid, dit Ali le Chimique, était jugé et condamné à mort pour génocide, alors que les cinq autres devaient répondre de crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Il s'agit de Saber al-Douri, ancien directeur du renseignement militaire, Sultan Hachim al-Tai, ex-ministre de la Défense, Hussein Rachid al-Tikriti, ancien directeur-adjoint des opérations militaires, Farhan al-Joubouri, ex-commandant du renseignement militaire et Taher al-Ani, ancien gouverneur de Mossoul (acquitté en raison du manque de preuves). Durant le procès Anfal, des dizaines de témoins avaient détaillé les atrocités (armes chimiques, tortures, viols, exécutions sommaires) commises contre les populations kurdes lors des campagnes Anfal.

relative à la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948, et dont l'Irak fait partie, prévoit l'obligation pour l'Etat, sur le territoire duquel l'acte a été commis, de poursuivre les personnes accusées devant des tribunaux compétents⁷¹⁴.

Nous pensons alors que l'ensemble de ces responsabilités internationales auraient dû être comprises dans l'énoncé de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 qui avait plus l'air de venir dénoncer, plutôt que de punir ou de prévoir des punitions ou des sanctions⁷¹⁵, ou un régime clair de responsabilité.

De surcroît, notons que l'histoire des actions armées menées unilatéralement en Irak et sans l'autorisation du Conseil de sécurité avait pris un tournant dangereux à partir de 2003⁷¹⁶, date de l'effondrement du régime de Saddam Hussein, depuis la troisième guerre du Golfe qui s'est déclenchée en

⁷¹⁴ L'article VI de la Convention relative à la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948 dispose que : « *Les personnes accusées de génocide (...) seront traduites devant les tribunaux compétents de l'Etat sur le territoire duquel l'acte a été commis, ou devant la cour criminelle internationale qui sera compétente à l'égard de celle des parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction* ».

⁷¹⁵ La seule mesure financière sur le plan des indemnités pécuniaires, au profit du peuple kurde, découlerait peut-être du prolongement de l'affaire du Golfe elle-même, puisqu'en votant la résolution 706 (1991) du 15 août 1991, le Conseil de sécurité avait décidé que l'Irak devait « *vendre du pétrole pour financer l'achat de denrées alimentaires, de médicaments et de produits et fournitures de première nécessité pour la population civile, aux fins de lui apporter une assistance humanitaire* ». De même, le Conseil de sécurité y était « *convaincu de la nécessité d'assurer (...) la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population civile irakienne* ». Il décida alors que l'acheteur devait verser le montant intégral de tout achat de pétrole sur un compte séquestre ouvert par l'ONU à concurrence de 1,6 milliard de dollars.

Par conséquent, les dispositions prises pour financer l'aide alimentaire et sanitaire octroyée aux groupes de la population civile irakienne semblaient être satisfaisantes théoriquement, mais sur le plan pratique, les années qui ont suivi la deuxième guerre du Golfe avaient été très difficiles pour l'Irak qui a perdu des milliers de morts, surtout des enfants, pour manque de nourriture et de médicaments.

⁷¹⁶ En 2003, les Etats-Unis et leurs alliés (notamment le Royaume-Uni, l'Australie, l'Espagne, l'Italie, le Japon, la Pologne et le Portugal) avaient mis en demeure le Conseil de sécurité d'agir comme ils l'entendaient et avaient menacé alternativement d'agir unilatéralement, en défiant ouvertement le système de sécurité collective ; l'autorisation du Conseil de sécurité n'ayant pu être obtenue, ces Etats avaient en effet recouru à la force unilatéralement contre l'Irak, sans aucune base admise en droit international.

Les opposants à la guerre, à travers l'opinion publique mondiale, avaient témoigné de leur hostilité à l'égard de cette guerre illégale et illicite, déclenchée sans l'aval de l'ONU. Les manifestations anti-Bush et anti-guerre en Irak avaient rassemblé des millions de personnes à travers le monde, surtout au cours de l'année 2003, sans pour autant avoir changé quoi que ce soit au niveau des projets américains.

avril 2003⁷¹⁷. Désormais les objectifs de l'action armée unilatérale ne sont plus humanitaires mais purement politiques⁷¹⁸. Cette guerre qui a fait plus de morts, plus de dégâts et plus de désordre que ce qu'avait été prévu jusqu'alors, offrira-t-elle des perspectives nouvelles pour les Kurdes : une autonomie large au sein d'un Etat fédéral irakien, voire l'indépendance ?

⁷¹⁷ Plusieurs articles et ouvrages ont analysé et étudié la guerre en Irak déclenchée en 2003, Cf. notamment :

BEN ACHOUR (R.), « L'ONU et l'Irak », in *Actualité et droit international*, avril 2003, <http://www.ridi.org/adi>.

BEN ACHOUR (R.), « La résolution 1546 du Conseil de sécurité ou l'apogée de l'art de la fiction », in *Actualité et droit international*, juillet 2004, <http://www.ridi.org/adi>.

CHAVRIN (R.), « La guerre anglo-américaine contre l'Irak et le droit international : Apocalypse law », in *Actualité et droit international*, avril 2003, <http://www.ridi.org/adi>.

CORTEN (O.), « Opération 'Iraqi freedom' : peut-on admettre l'argument de l'autorisation implicite du Conseil de sécurité ? », in *RBDI*, vol. 36, 2003, pp. 205 et ss.

HOFMANN (R.), « International law and the use of military force against Iraq », in *GYIL*, vol.45, 2002, pp. 9 et ss.

KHERAD (R.), (sous dir.), *Les implications de la guerre en Irak*, Paris, Pedone, 2005.

LAGHMANI (S.), « Du droit international au droit impérial ? Réflexions sur la guerre contre l'Irak », in *Actualité et droit international*, avril 2003, <http://www.ridi.org/adi>.

PACREAU (X.), *De l'intervention au Kosovo en 1999 à l'intervention en Irak de 2003*, Paris, LGDJ, 2003.

PRIMAKOV (E.), *Le monde après le 11 septembre et la guerre en Irak*, Presses de la renaissance, Paris, 2003.

RAMPTON (Sh.) & STAUBER (J.), *Weapons of mass deception: The uses of propaganda in Bush's war on Iraq*, 2003. Traduction de **LOES (J-Y)**, *Une arme de dissuasion massive : De la propagande dans la guerre de Bush en Irak*, éditions le pré aux clercs, 2004.

SOREL (J-M), « L'ONU et l'Irak : le vil plomb ne s'est pas transformé en or pur », in *RGDIP*, 2004/4, pp. 845 - 854.

STARITA (M.), « L'occupation de l'Irak. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », in *RGDIP*, 2004/4, pp. 883 - 916.

⁷¹⁸ L'engagement américain en Irak en 2003 peut être expliqué par les éléments suivants : tout d'abord, des motivations idéologiques peuvent être avancées. Il s'agit d'asseoir et de manifester la puissance américaine en éliminant Saddam Hussein qui avait multiplié les provocations à l'égard des Etats-Unis, depuis la première guerre du Golfe. Ensuite, des motivations économiques président aussi à la guerre en Irak. En effet, la prise de contrôle d'un pays abritant les plus importantes réserves pétrolières du monde assure aux Etats-Unis des sources d'approvisionnement sûres et peu coûteuses. De même, un succès américain en Irak garantit aux entreprises pétrolières américaines d'importants bénéfices. Cet aspect est d'autant plus important que la famille Bush, implantée au Texas depuis la fin des années 40, est très liée au lobby pétrolier américain. De surcroît, des considérations géopolitiques globales visent à redessiner le rapport de force international. En effet, prendre le contrôle des réserves irakiennes permet de concurrencer le pétrole saoudien, affaiblir l'Iran, contrôler les sources d'approvisionnement en pétrole et les flux pétroliers des alliés occidentaux, offrant au gouvernement américain un véritable pouvoir de pression, notamment en vue de concessions commerciales. Enfin la volonté d'assurer la sécurité d'Israël peut, elle aussi, expliquer la guerre en Irak de 2003, d'autant plus que les groupes favorables à Israël sont actuellement puissants dans l'administration Bush et au Congrès, Cf. <http://www.wikipédia.org>.

En outre, nous pouvons affirmer que l'affaire kurde avait témoigné d'une véritable marginalisation du Conseil de sécurité par les Etats en 1991, attitude qui s'est reproduite en 1999, lorsque ce dernier a été marginalisé aussi par l'OTAN à l'occasion de l'affaire du Kosovo. Mais si elle ne découle pas de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, ni de l'opération *Provide Comfort* du 17 avril 1991, pourrions-nous affirmer que l'institutionnalisation d'un quelconque droit d'ingérence humanitaire peut résulter des résolutions ultérieures du Conseil de sécurité et de l'action armée unilatérale des Etats au profit de la population kosovar en 1999 ?

SECTION DEUXIEME

L'ACTION HUMANITAIRE AU KOSOVO

S'il y a une affaire qui a suscité les débats les plus vifs au niveau des règles de base de l'ordre juridique international, ce fut le cas de la crise du Kosovo. Bouleversant plusieurs données du droit international et soulevant de multiples problèmes juridiques qui demeurent pleinement actuels, l'affaire du Kosovo et surtout l'intervention militaire des pays membres de l'OTAN au printemps 1999 représentent, à beaucoup d'égards, un tournant important dans l'histoire des relations internationales qui a suivi la disparition de l'Union soviétique⁷¹⁹.

Engendrant une crise générale sur la scène internationale, l'affaire du Kosovo « *a mis à l'épreuve les fondements mêmes du système juridique international* »⁷²⁰, en ce qu'elle eut pour conséquence d'ébranler les piliers du droit international contemporain, en particulier l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force. Ayant remis au goût du jour des médias⁷²¹, des politologues et des juristes, le débat autour des notions de droit d'ingérence humanitaire, ou de droit d'intervention humanitaire, les événements qui se sont succédés au

⁷¹⁹ Olivier Corten affirme, à cet égard, que : « *les événements du Kosovo ont réactualisé l'ancien débat sur l'existence d'un droit d'intervention humanitaire qui permettrait aux Etats d'intervenir militairement pour mettre fin à de graves violations des droits de l'homme, en dépit de l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité les y autorisant* », in **CORTEN (O.)**, « Un renouveau du droit d'intervention humanitaire ? Vrais problèmes, fausses solutions », in *RTDH*, n°44, 2000, page 695.

⁷²⁰ **KOHEN (M.)**, « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », in *RBDI*, XXXII, 1999-1, page 122.

⁷²¹ Cf. notamment :

CHOMSKY (N.), « Leçons d'une guerre : au Kosovo il y avait une autre solution », in *Le Monde diplomatique*, mars 2000, pp. 10 - 11.

FISK (R.), « L'ethnique à l'épreuve de la force : mensonges de la guerre au Kosovo », in *Le Monde diplomatique*, août 1999, pp. 6 - 7.

GORCE (P-M, de la), « Le sud-est de l'Europe sous l'Empire de l'OTAN », in *Le Monde diplomatique*, mars 2000, pp. 10 - 11.

PETROVIC (D.), « Retour sur la guerre du Kosovo, le dossier du crime contre l'humanité », supplément spécial, in journal *Le Monde*, du 10 septembre 1999, pp. 12 et ss.

SAMARY (C.), « Kosovo, le véritable enjeu », in *Le Monde diplomatique*, février 2000, page 8.

Kosovo en 1999, avaient constitué pour certains auteurs « *un cas d'école* »⁷²² se souciant alors des « *divergences qui continuent d'opposer les Etats sur les contenus précis des règles relatives au recours à la force dans les relations internationales* »⁷²³.

Certes, la question cruciale de la justification du recours à la force armée d'une organisation régionale (*Force Alliée* de l'OTAN)⁷²⁴ dans un Etat voisin, n'ayant pas reçu l'autorisation préalable du Conseil de sécurité, même pour des fins humanitaires, reste une question controversée, qui n'a pas fait l'unanimité dans l'opinion publique mondiale et notamment dans les milieux juridiques.

C'est sans doute en examinant les événements du Kosovo qui se sont produits avant, durant et après les 78 jours d'hostilités, que l'on pourra déterminer si nous sommes face à une nouvelle légalité dans l'ordre juridique international ou si, au contraire, l'action de la *Force Alliée* de l'OTAN n'était qu'un « *comportement type de ceux qui violent les principes de base du système, sapant ainsi ses fondements mêmes, pour instaurer le primat de la force et non du droit dans les relations internationales* »⁷²⁵, selon les termes de Marcelo Kohen. Mais afin de mieux comprendre l'ampleur de la crise kosovar sur le plan international, nous proposons de remonter dans l'histoire de cette province, une histoire compliquée témoignant de l'entrecouplement de plusieurs causes d'ordre social, religieux, ethnique, politique et qui sont à l'origine des problèmes actuels du Kosovo.

⁷²² CORTEN (O.) et DELCOURT (B.), « Kosovo : le droit international renforcé ? », in *L'observateur des Nations Unies*, printemps 2000, pp. 133 - 147.

⁷²³ CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 875.

⁷²⁴ Opération baptisée d'abord « *Force déterminée* » ensuite « *Force alliée* » à laquelle prirent part 13 Etats des 19 Etats membres de l'OTAN, Cf. BRUNO (S.), « NATO, the UN and the use of force : legal aspects », in *Journal européen de droit international*, 1999/1, pp. 1 - 23.

⁷²⁵ KOHEN (M.), « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », in *RBDI*, 1999/1, page 124.

Etant le lieu de la défaite historique des Serbes en 1389 contre les envahisseurs ottomans⁷²⁶, le Kosovo devient un élément-clé de la culture serbe ; ces derniers avaient toujours considéré le Kosovo comme une terre serbe. D'un autre côté, le Kosovo est à l'origine, pour les Albanais, la terre de leurs ancêtres Thraco-illyriens. Chassés de leur terre par les Slaves, les Albanais y étaient revenus sous l'occupation ottomane. Convertis majoritairement à l'islam, ils y étaient devenus majoritaires jusqu'en 1913, date de l'intégration du Kosovo à la Serbie, à la suite des guerres balkaniques. Néanmoins, les Albanais avaient toujours revendiqué leur autonomie à l'intérieur de la République fédérale socialiste de Yougoslavie, dans laquelle ils avaient simplement accédé au statut de minorité nationale. Suite aux manifestations des étudiants albanais du Kosovo en 1968, une nouvelle constitution yougoslave fut promulguée en 1974, faisant du Kosovo⁷²⁷ une province autonome à l'intérieur de la République serbe.

La mort de Tito et les manifestations qui se sont éclatées au Kosovo au printemps 1981 avaient alors marqué un tournant décisif dans les relations entre Belgrade et Pristina. Des centaines d'Albanais avaient trouvé la mort durant ces manifestations. L'arrivée au pouvoir de Slobodan Milosevic a eu pour conséquence de réduire l'autonomie du Kosovo en 1989, qui déclara quand même son indépendance le 2 juillet 1990. A l'issue d'un référendum clandestin, la République du Kosovo fut, en effet, proclamée et Ibrahim Rugova (Ligue Démocratique du Kosovo) fut élu à la présidence le 24 mai 1992, lors d'un scrutin déclaré illégal par Belgrade. L'apparition de l'Armée de libération du Kosovo (ALK)⁷²⁸, en 1996, avait donné lieu à des attaques armées contre la présence serbe au Kosovo, à partir de cette date.

⁷²⁶ Cf. « De la bataille de Kosovo à la bataille du Kosovo », in *Le Monde Diplomatique*, <http://www.monde-diplomatique.fr/dossiers/kosovo/chrono/html/>

⁷²⁷ La province autonome du Kosovo fut créée sous le nom de Kosmet, abréviation de Kosovo-Metohija. Le Kosovo se compose, en effet, de deux plaines intérieures séparées par des collines, la Metohija à l'ouest et le Kosovo proprement dit à l'est.

⁷²⁸ Armée de libération du Kosovo (ALK) ou UCK en albanais.

Avant l'été 1998, la plus grande partie de la province était contrôlée par l'ALK. Dès lors, les combats entre ce groupe armé albanais et les forces de sécurité yougoslave (essentiellement Serbes) s'étaient intensifiés causant de nombreuses victimes civiles et le déplacement de plus de 230.000 personnes, selon la résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998 du Conseil de sécurité⁷²⁹. Dans son Rapport sur le Kosovo⁷³⁰, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, avait estimé que : « *la communauté internationale a été le témoin d'effroyables atrocités au Kosovo, qui rappelaient le passé récent dans d'autres régions du Balkan* ». Le Secrétaire général y avait, en outre, condamné les tueries, les destructions gratuites des forces de sécurité serbes au Kosovo. De même, la résolution 1160 (1998) du 31 mars 1998⁷³¹ avait déjà condamné « *l'usage excessif de la force par les forces de police serbe contre des civils et des manifestants pacifiques au Kosovo* »⁷³².

Pour toutes ces raisons, le Conseil de sécurité n'avait pas manqué de déclarer, dans sa résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, que : « *la détérioration de la situation au Kosovo constitue une menace pour la paix et la sécurité dans la région* »⁷³³, tout en appelant au cessez-le-feu. Mais en dépit des négociations engagées avec le président yougoslave aboutissant à un accord de cessez-le-feu et la création d'une mission de vérification par l'OSCE pour contrôler ce cessez-le-feu⁷³⁴ (sous la menace de déclenchement de frappes

⁷²⁹ Résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, S/RES/1199.

⁷³⁰ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur le Kosovo du 3 octobre 1998, (New York, 3 octobre 1998), in *DAI*, n°23, 1^{er} décembre 1998, n°434.

⁷³¹ Résolution 1160 (1998) du 31 mars 1998, S/RES/1160.

⁷³² Paragraphe 3 du préambule de la résolution 1160 (1998).

⁷³³ Paragraphe 14 du préambule de la résolution 1199 (1998).

Même si le Conseil de sécurité avait constaté l'existence d'une menace pour la paix et la sécurité internationales à cause des violations systématiques, flagrantes et généralisées des droits de l'homme au Kosovo, il n'avait autorisé aucun recours à la force armée pour y mettre fin, et il s'est limité à imposer un embargo sur les armes comme seule mesure coercitive à l'encontre des Serbes, à travers la résolution 1160 (1998) du 31 mars 1999, op. cit.

⁷³⁴ Accord sur la Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo conclu entre l'OSCE et entre la République fédérale yougoslave, Belgrade, 16 octobre 1998, in *DAI*, n°24, 15 décembre 1998, n°463.

aériennes par l'OTAN⁷³⁵), les actes de violences se sont dramatiquement accrus depuis décembre 1998 et des violations du cessez-le-feu s'étaient multipliées.

Face à l'échec des pourparlers engagés à Rambouillet (France), le 6 février 1999, à la demande des pays du groupe de contact sur la Yougoslavie, en sus de l'escalade de la violence au Kosovo, l'OTAN avait décidé alors de déclencher des frappes aériennes contre la Serbie pendant 78 jours (du 23 mars 1999 au 10 juin 1999), sans l'autorisation du Conseil de sécurité. L'opération avait été baptisée *Force Alliée*⁷³⁶. Cette action armée, décidée et mise en route en marge de l'Organisation des Nations Unies, fortement contestée et presque unanimement condamnée, n'avait cependant pas empêché les autorités serbes de mener une véritable opération d'épuration ethnique contre les Albanais du Kosovo. Ce n'est qu'à partir du 10 juin 1999 que les Nations Unies avaient décidé de prendre le relais, en prévoyant le déploiement de deux présences civile et militaire au Kosovo, à travers l'adoption, par le Conseil de sécurité, de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999⁷³⁷, autorisant « *le déploiement, sous l'égide de l'ONU, de présences internationales civiles et de sécurité dotées du matériel et du personnel approprié (...)* »⁷³⁸ et ce, à travers la KFOR et la MINUK, deux missions séparées de maintien de la paix établies sous l'égide de l'ONU. C'est ainsi que la présence internationale de sécurité a été déléguée implicitement à l'OTAN ; elle a été incarnée par le *Kosovo Force* (KFOR) et avait pour rôle principal le rétablissement de la paix et le maintien de l'ordre au Kosovo. Les deux missions avaient une large gamme d'activités et de pouvoirs et avaient pour but extrême d'assurer la réconciliation nationale au Kosovo, but qui n'a été atteint que partiellement.

⁷³⁵ Déclaration du Conseil de l'Atlantique du Nord sur la situation au Kosovo, du 30 avril 1998, in *DAI*, n°12, 15 juin 1998, n°222.

⁷³⁶ Après avoir été appelée, au début, *Force déterminée*.

⁷³⁷ Résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999, S/RES/1244, in *DAI*, n°14, 15 juillet 1999.

⁷³⁸ Paragraphe 5 du dispositif de la résolution 1244 (1999).

Mais c'était sur la base de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999⁷³⁹, que les Etats intervenants et les promoteurs du droit d'ingérence s'étaient fondés afin de légitimer l'action armée de l'OTAN contre les Serbes. Selon eux, il s'agissait d'une autorisation *ex-post facto* implicite qui pouvait être déduite de l'absence de condamnation de l'action militaire de l'OTAN, de la part du Conseil de sécurité. Mais nous pensons que cette hypothèse peut être réfutée, eu égard au droit international, d'une part et par rapport aux circonstances de l'affaire du Kosovo, d'autre part.

Dans le cadre de cette section, nous allons nous pencher sur les questions juridiques ayant engendré les plus grandes divergences d'opinions et de réactions et ayant suscité plus d'un point d'interrogation restant sans réponse claire et définitive, jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit tout d'abord de démontrer que l'action armée de l'OTAN contre les Serbes, déclenchée en 1999 sans aucune autorisation du Conseil de sécurité, est un acte illégal et non conforme aux principes de la Charte des Nations Unies, en dépit de l'argumentation des Etats intervenants à l'appui de la légitimité de leur action (paragraphe premier). Il s'agit ensuite de rappeler la condamnation de cette action par l'ensemble de la communauté internationale, ce qui éloigne toute hypothèse allant dans le sens de la consécration d'un droit d'ingérence humanitaire dans le cas d'espèce (paragraphe deuxième).

Paragraphe Premier

Une action non conforme au droit international

La campagne de frappes aériennes décidée et exécutée par les forces de l'OTAN⁷⁴⁰ ne peut être considérée comme conforme aux principes établis du

⁷³⁹ Voir Annexe 16.

⁷⁴⁰ Nicolas Valticos rappelle que ces événements se sont déroulés en l'absence de toute participation de l'ONU et même si l'ONU avait été saisie auparavant de la question du Kosovo, dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, et que l'organisation condamna à plusieurs reprises le gouvernement yougoslave à partir de 1992, la décision de bombarder fut prise par l'OTAN, de façon unilatérale. Cf. VALTICOS (N.), « Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention

droit international puisqu'elle déroge, tout d'abord, au principe de non-recours à la force et viole, ensuite, les règles régissant la possibilité de recourir à la force telles que prévues par les chapitres VII et VIII de la Charte des Nations Unies.

C'est dans ce contexte que se pose la question cruciale et la plus complexe de l'affaire du Kosovo, celle de l'appréciation de l'action de l'OTAN par rapport au droit international existant. En effet, eu égard aux circonstances qui avaient accompagné l'intervention militaire de l'OTAN, il est loisible de se demander s'il s'agissait bien d'un cas d'intervention humanitaire légitime et justifiée lorsque l'ONU assistait, sans réagir, aux massacres gratuits des Kosovars d'origine albanaise, effectués par l'armée serbe ?

Les préoccupations croissantes en matière des droits de l'homme avaient servi à renouveler le débat autour de la notion déjà contestée de droit d'ingérence humanitaire, puisque l'action humanitaire au Kosovo avait été opérée cette fois non pas par une organisation internationale mais par des Etats agissant de façon unilatérale, dans un cadre régional. Néanmoins, la légitimité des frappes aériennes de l'OTAN, si elle existe⁷⁴¹, reste contestable et renouvelle les accusations contre le bien fondé de cette action de l'OTAN, considérée déjà comme illégale et condamnée par la communauté internationale et par la majorité des Etats⁷⁴².

De toute manière, nous allons nous pencher sur cette question de légalité douteuse⁷⁴³ à travers la dissection de l'opération *Force Alliée* de l'OTAN, une opération qui s'est déroulée en marge des Nations Unies et sans l'autorisation du Conseil de sécurité, d'où l'ambiguïté des arguments avancés par les Etats intervenants de l'OTAN, tendant à justifier l'action armée menée au Kosovo au printemps 1999.

militaire en Yougoslavie : où va-t-on ? Éclipse du Conseil de sécurité ou réforme du droit de veto ? », in *RGDIP*, 2000-1, page 6, note 8.

⁷⁴¹ Cette action n'a pas été sans faire de nombreuses victimes militaires mais aussi civiles. De surcroît, les frappes aériennes de l'OTAN avaient visé aussi des objectifs civils.

⁷⁴² Nous allons approfondir ces points au sein du paragraphe deuxième de cette section.

⁷⁴³ Le caractère manifestement illicite de l'action de l'OTAN n'avait échappé à personne. A vrai dire, rares sont les juristes qui ont affirmé la conformité de cette action au droit international existant.

Il convient, néanmoins, d'examiner les arguments avancés, invoqués et défendus par les Etats qui avaient participé à l'opération *Force Alliée* afin d'y déceler les limites d'un raisonnement fastidieux, raisonnement où s'entremêlent le politique, le moral, l'humanitaire et le juridique. La question qui gêne pour ces Etats intervenants, comme c'est le cas dans toute crise impliquant le recours à la force armée, c'est de savoir si le recours à la force par l'OTAN est, dans le cas du Kosovo, justifiable, légal, légitime ou plutôt contesté et condamné, car contraire aux principes établis du droit international ? Quelles valeurs protégées par le droit international faut-il faire valoir, celles de la paix et de l'intégrité de l'Etat ou celle de la personne humaine ?

Quelque soit la valeur intrinsèque des argumentations invoquées, on aura à relever leur profonde ambiguïté, car de deux choses l'une : soit l'intervention militaire est justifiée par une autorisation, en l'occurrence implicite du Conseil de sécurité, ce qui rend la référence au droit d'ingérence humanitaire tout à fait inutile ; soit, et en l'absence de toute autorisation du Conseil de sécurité, elle serait justifiée par une évolution du droit existant, ce qui remet la notion d'ingérence humanitaire au cœur du débat.

Dans le cas d'espèce, et bien que les Etats intervenants aient évoqué une autorisation implicite du Conseil de sécurité à recourir à la force armée⁷⁴⁴, les frappes aériennes de l'OTAN au printemps 1999 se sont déroulées, comme nous le savons, en l'absence de toute participation de l'ONU. En effet, l'Organisation des Nations Unies n'a été ni associée au stade du déclenchement des frappes, ni au stade de leur déroulement. C'est seulement après la fin des opérations que le Conseil de sécurité fut appelé « *pour endosser l'action achevée* »⁷⁴⁵.

Par conséquent, l'opération de l'OTAN en 1999 est une action illégale, dans la mesure où elle s'est effectuée en l'absence de toute autorisation expresse

⁷⁴⁴ L'argument de l'autorisation implicite du Conseil de sécurité à l'action de l'OTAN nous semble fort contestable, comme nous allons le voir dans la suite de notre démonstration.

⁷⁴⁵ **CHAAMBI (R.)**, *L'affaire du Kosovo et le droit international*, Mémoire de DEA en droit public et financier, FSJPST, 2000 - 2001, page 16.

ou implicite de recours à la force armée de la part du Conseil de sécurité des Nations Unies (A). De surcroît, toute tentation d'apporter une argumentation humanitaire, à l'appui de la légitimité de cette action, demeure contestable et ambiguë, eu égard au droit international (B).

A) Une action menée en marge de l'autorisation du Conseil de sécurité

Partant de l'article 24 § 1 de la Charte des Nations Unies⁷⁴⁶, le Conseil de sécurité des Nations Unies dispose d'une responsabilité « principale », mais non « exclusive », du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En effet, cette partie de compétence se trouve répartie entre l'Assemblée générale des Nations Unies et les organisations régionales. D'ailleurs, l'article 53 § 1 de la Charte des Nations Unies⁷⁴⁷ permet au Conseil de sécurité d'utiliser, s'il y a lieu, « *les accords ou organismes régionaux pour l'application de mesures coercitives prises sous son autorité* ». De même, le Secrétaire général des Nations Unies s'est exprimé dans sa déclaration sur le Kosovo du 24 mars 1999, en ces mots : « *Les organisations régionales ont un rôle important dans la contribution au maintien de la paix en vertu du chapitre VII de la Charte* »⁷⁴⁸. C'est dire l'importance des organismes régionaux en matière de règlement

⁷⁴⁶ L'article 24 § 1 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom* ».

⁷⁴⁷ L'article 53 §1 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité; sont exceptées les mesures contre tout Etat ennemi au sens de la définition donnée au paragraphe 2 du présent Article, prévues en application de l'Article 107 ou dans les accords régionaux dirigés contre la reprise, par un tel Etat, d'une politique d'agression, jusqu'au moment où l'Organisation pourra, à la demande des gouvernements intéressés, être chargée de la tâche de prévenir toute nouvelle agression de la part d'un tel Etat* ».

⁷⁴⁸ Déclaration de l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, New York, 24 mars 1999, in *DAI*, n° 9, 1^{er} mai 1999, page 344.

pacifique des différends et en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Toutefois, ces organismes sont liés à une autorisation expresse et préalable de la part du Conseil de sécurité, lorsqu'ils envisagent une action coercitive, notamment en cas de recours à la force armée et ce, en vertu de l'article 53 § 1 de la Charte des Nations Unies, article dans lequel il a été spécifié : « *Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité (...)* »⁷⁴⁹. Par conséquent, l'opération *Force Alliée* de l'OTAN au Kosovo en 1999 s'avère être une action illicite car non autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

En l'absence de toute base juridique autorisant expressément un Etat, ou un groupe d'Etats, à recourir à la force armée pour amener un autre Etat à respecter le droit international, hormis les cas de légitime défense et celui d'une autorisation expresse du Conseil de sécurité en matière de menace à la paix et la sécurité internationales, la seule argumentation juridique crédible consiste, dans ce contexte, à s'appuyer sur une « autorisation implicite » que l'on pourrait déduire du comportement du Conseil de sécurité. Cette autorisation implicite, difficile à définir avec précision, consiste à « *justifier des actions militaires coercitives menées à l'encontre d'un Etat alors que les conditions de la légitime défense ne sont pas remplies, et que le Conseil de sécurité ne l'a pas autorisé expressément dans une résolution préalable* »⁷⁵⁰.

⁷⁴⁹ Dans ce cadre, nous rappelons que l'OTAN avait, pour la première fois, utilisé la force en vertu d'une décision du Conseil de sécurité dans le cadre de l'opération *Deny flight* du 8 avril 1993, en Bosnie-Herzégovine, lorsque la résolution 816 (1993) du 31 mars 1993 du Conseil de sécurité des Nations Unies autorisa les Etats membres à prendre « *à titre national ou dans le cadre d'organisations avec le Secrétaire général de la FORPRONU, toutes mesures nécessaires dans l'espace aérien de la République de Bosnie-Herzégovine* », Cf. **GUERIN (X.)**, « L'ONU, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et le maintien de la paix », in *AFDI*, 1994, pp. 171 - 174.

Cf. aussi **KOHEN (M.)**, « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », op. cit., page 130.

⁷⁵⁰ **CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 876.

A défaut de la mention expresse des termes autorisant l'usage de la force armée, une « autorisation implicite » pourrait, par hypothèse, être déduite du comportement du Conseil de sécurité, soit avant, soit même après que l'opération militaire n'ait été menée. Ne trouvant aucun fondement dans le texte même de la Charte des Nations Unies⁷⁵¹, la possibilité d'une autorisation implicite ne pourrait, le cas échéant, que s'appuyer sur une pratique interprétative de cet instrument, pratique qui illustrerait l'émergence « *d'une règle coutumière dont le précédent kosovar ne constituerait que l'exemple le plus remarquable* »⁷⁵², selon les termes de Olivier Corten et François Dubuisson.

N'ayant reçu aucune autorisation explicite de la part du Conseil de sécurité, l'action de l'OTAN avait constitué, une nouvelle fois⁷⁵³, l'occasion pour les Etats intervenants, d'utiliser l'argument de l'autorisation implicite. Néanmoins, la lecture attentive des résolutions du Conseil de sécurité adoptées en 1998, ainsi que l'analyse du comportement du Conseil de sécurité antérieur et postérieur à l'action armée de l'OTAN menée en 1999, ne relèvent d'aucune façon l'existence d'une autorisation implicite en ce sens, ni antérieure (a), ni même postérieure (b) aux frappes aériennes du printemps 1999.

a) Absence d'une autorisation implicite antérieure

Les trois résolutions du Conseil de sécurité sur lesquelles les Etats intervenants se sont basés afin de démontrer l'existence d'une autorisation

Les auteurs précisent qu'ils entendent par « *autorisation expresse* », les formules traditionnellement employées, consistant à autoriser les Etats à « *user de tous les moyens nécessaires* », en vue de la poursuite de certains objectifs définis. La formule étant, le cas échéant, complétée par une référence explicite à l'usage de la force, *Idem.* op. cit., page 876.

⁷⁵¹ La Charte des Nations Unies prévoit soit que le Conseil de sécurité agisse directement (articles 39, 42 et 43), soit qu'il autorise expressément une organisation régionale à agir (article 53).

⁷⁵² **CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., pp. 876 - 877.

⁷⁵³ Nous visons le cas de l'opération *Provide Comfort* menée en avril 1991 par plusieurs Etats occidentaux agissant de façon unilatérale dans le Kurdistan irakien, cas qui était considéré par certains auteurs comme étant fondé sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité à user de la force armée, ce que ne fut pas le cas ; Cf. nos développements au sein la section première de ce chapitre.

implicite déduite d'un comportement préalable du Conseil de sécurité au déclenchement de l'action armée de l'OTAN sont celles adoptées au cours de l'année 1998, à savoir la résolution 1160 (1998) du 31 mars 1998, la résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998 et la résolution 1203 (1998) du 24 octobre 1998. Ces résolutions avaient, selon les Etats intervenants, fourni les conditions nécessaires à l'existence d'une autorisation implicite, tels le recours au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la constatation d'une menace à la paix et la sécurité internationales, la condamnation de l'Etat visé et l'imposition de sanctions à son encontre.

Toutefois, et à la lecture de ces résolutions, rien ne laisse entendre que le Conseil de sécurité avait adopté une mesure aussi exceptionnelle que l'autorisation d'un recours à la force au profit d'Etats agissant individuellement ou dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux⁷⁵⁴. Olivier Corten et François Dubuisson affirment, dans ce sens, que : *« si le chapitre VII est explicitement invoqué à trois reprises et la Yougoslavie nommément condamnée, la seule mesure coercitive adoptée est un embargo sur les armes, ce que l'on peut difficilement interpréter, concluent les deux auteurs, comme autorisation justifiant une campagne de bombardements massifs »*⁷⁵⁵.

Pour sa part, Marcelo Kohen analyse la situation de la même manière et assure qu' : *« Il est évident, à la simple lecture du chapitre VII, que le seul constat qu'une situation tombe sous l'une des catégories de l'article 39 ne permet pas aux Etats de décider, unilatéralement (ou collectivement en dehors du Conseil de sécurité), d'utiliser la force. Il en va de même si un Etat ne*

⁷⁵⁴ Idée développée in NOUVEL (Y.), « La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République fédérale yougoslave », in *Annuaire français de droit international*, 1999, pp. 292 - 307.

⁷⁵⁵ CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 885.

s'acquitte pas de ses obligations découlant des résolutions du Conseil de sécurité »⁷⁵⁶.

Dans ce sillage, nous estimons que c'est justement dans les trois résolutions adoptées en 1998, dans l'affaire du Kosovo, que le pouvoir du Conseil de sécurité en la matière avait été mis en exergue d'une manière évidente. En effet, le Conseil de sécurité souligna, dans sa résolution 1160 (1998) du 31 mars 1998, qu' : « *En absence de progrès constructifs vers un règlement de la situation du Kosovo, la possibilité de prendre d'autres mesures sera examinée* »⁷⁵⁷. Dans sa résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, le Conseil de sécurité décida : « *au cas où les mesures concrètes exigées dans la présente résolution et la résolution 1160 de 1998 ne seraient pas prises, d'examiner une action ultérieure et des mesures additionnelles pour maintenir ou rétablir la paix et la stabilité dans la région* »⁷⁵⁸. Enfin, dans la résolution 1203 (1998) du 24 octobre 1998, adoptée elle aussi avant les frappes de l'OTAN, le Conseil réaffirma que : « *la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* »⁷⁵⁹. Quant aux Etats tiers, ils étaient seulement invités à « *respecter et à faire respecter l'embargo sur les armes décidé par le Conseil de sécurité et à fournir des ressources pour apporter une assistance humanitaire dans la région* »⁷⁶⁰. Par conséquent, nous pouvons en déduire qu'il n'appartient qu'au seul Conseil de sécurité de prendre une décision concernant l'emploi de la force armée.

⁷⁵⁶ KOHEN (M.), « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », op. cit., page 133.

⁷⁵⁷ Paragraphe 19 du dispositif de la résolution 1160 (1998).

⁷⁵⁸ Paragraphe 16 du dispositif de la résolution 1199 (1998).

Il est d'ailleurs assez curieux que l'on ait évoqué ce paragraphe pour justifier l'action militaire d'Etats tiers, en l'absence de toute habilitation expresse du Conseil de sécurité, Cf. CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 885, note 51.

⁷⁵⁹ Paragraphe 7 du dispositif de la résolution 1203 (1998).

⁷⁶⁰ Paragraphe 9 du dispositif de la résolution 1199 (1998).

L'article 53 § 1 de la Charte des Nations Unies renforce de manière catégorique cette idée, puisqu'il prévoit, comme nous l'avons signalé, qu'aucune mesure coercitive ne sera prise par les organismes et accords régionaux « *sans l'autorisation du Conseil de sécurité* ». Par ailleurs, le Secrétaire général des Nations Unies, dans sa déclaration du 24 mars 1999, avait estimé que même si « *en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies confère un rôle important aux organisations régionales* »⁷⁶¹, c'est toujours le Conseil de sécurité qui « *devrait être associé à toute décision de recours à la force* »⁷⁶². De même, dans la conférence de presse du 14 mai 1999, le Secrétaire général des Nations Unies n'a pas hésité à déclarer qu'il avait, dès le début de la crise, insisté sur « *la primauté du droit et sur la nécessité de respecter la légalité (et avait) indiqué que le Conseil de sécurité avait un rôle essentiel à jouer lorsque la paix et la sécurité du monde étaient en jeu, et qu'il devait être associé à toute décision de recours à la force* »⁷⁶³.

En outre, même si l'on prenait au sérieux l'hypothèse de l'existence d'une autorisation implicite de la part du Conseil de sécurité pour pouvoir user de la force armée dans le cas du Kosovo⁷⁶⁴, nous pouvons facilement démontrer que

⁷⁶¹ Déclaration du Secrétaire général des Nations Unies, 24 mars 1999, in *DAI*, n° 9, 1^{er} mai 1999, page 344, n° 164.

⁷⁶² *Idem.* op. cit.

⁷⁶³ Conférence de presse du Secrétaire général des Nations Unies à l'issue de la réunion de haut niveau sur la crise dans les Balkans, New York, le 14 mai 1999, in *DAI*, n° 13, 1^{er} juillet 1999, n° 255.

⁷⁶⁴ L'existence d'une constatation de menace pour la paix et la sécurité internationales de la part du Conseil de Sécurité figure parmi les conditions qui semblent exiger la possibilité de l'autorisation implicite du Conseil pour recourir à la force armée.

Le ministre belge de la défense avait estimé que le Conseil de sécurité a reconnu explicitement dans les résolutions 1199 (1998) et 1203 (1998) que la crise du Kosovo constitue « *une menace pour la paix et la sécurité dans la région* », conformément au chapitre VII de la Charte. Cela permet, à son opinion, une intervention militaire de la communauté internationale, en cas de non respect de ces résolutions.

De même, le représentant des Etats-Unis avait soutenu que les résolutions du Conseil de sécurité constatent que les agissements de la Yougoslavie constituaient une menace pour la paix et la sécurité internationales et exigeaient, en vertu du chapitre VII de la Charte, qu'il y soit mis fin.

Le ministre français des affaires étrangères avait déclaré, quant à lui, que : « *la situation n'ayant cessé de s'aggraver, le Conseil de sécurité, à l'initiative des Etats-Unis et du Royaume-Uni, a adopté le 23 septembre la résolution 1199, fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui affirme*

le Conseil de sécurité, tout en constatant une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région⁷⁶⁵, il n'avait pris aucune mesure coercitive impliquant l'emploi de la force à l'encontre de la Yougoslavie.

Or, toute opération de qualification à laquelle avait procédé le Conseil de sécurité, au titre de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, exigea l'établissement de critères prouvant l'existence d'un rapport entre les faits et la catégorie juridique correspondante telle que qualifiée par lui, ce qui n'avait pas été le cas pour cette affaire puisque le Conseil de sécurité, tout en agissant sur la base du chapitre VII, n'avait pas visé spécialement les conséquences de la situation au Kosovo sur la paix régionale.

Si le Conseil de sécurité ne spécifia pas les causes de la menace, il se déclara, néanmoins, dans les préambules des résolutions précitées, préoccupé par l'imminence de la catastrophe humanitaire, ainsi que l'afflux massif des réfugiés vers d'autres pays, ce qui risque d'étendre le conflit armé à des proportions plus larges⁷⁶⁶. Une question se pose alors : pourquoi le Conseil de sécurité n'avait-il pas établi clairement, comme il avait l'occasion de le faire, un lien de causalité entre les violations graves du droit international humanitaire et la menace pour la paix et la sécurité internationales ?

Cela veut dire que même si le conflit est de nature interne, rien n'empêche le Conseil de sécurité de considérer qu'il constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales, afin d'élargir son champ d'action et justifier une intervention probable et souhaitée, mais juridiquement fondée de sa part, dans le cas du Kosovo. Le professeur Yadh Ben Achour ne manque pas de souligner, à cet égard, que des conflits qui sévissent à l'intérieur d'un seul Etat, entre une

que la crise du Kosovo constitue une menace pour la paix et la sécurité dans la région », Cf. AFDI, 1998, page 739.

⁷⁶⁵ Cf. résolution 1160 (1998), op. cit. et résolution 1199 (1998), op. cit.

⁷⁶⁶ En effet, le déplacement de plus de 230.000 personnes qui avaient dû abandonner leur foyer et l'afflux de réfugiés vers le nord de l'Albanie, en Bosnie-Herzégovine et d'autres pays européens, les déplacements forcés, les purifications ethniques, les viols et tortures, la mort de centaines de civils (etc.), sont autant d'éléments susceptibles d'aboutir à une crise humanitaire ayant des proportions considérables, ce qui est en mesure de constituer une menace pour la paix et la sécurité dans la région.

minorité et un groupe dominant, peuvent avoir « *des effets déstabilisateurs sur les Etats environnants (...) et provoquer des tensions sur les frontières* »⁷⁶⁷. Néanmoins, l'attitude du Conseil de sécurité n'avait pas été aussi courageuse qu'elle ne l'était dans les cas précédemment étudiés (Irak, Bosnie-Herzégovine, Somalie, Rwanda, Timor oriental), bien que le lien entre la menace pour la paix et la sécurité internationales et les atteintes graves aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, ait été aussi pertinent et bien que l'occasion d'une intervention humanitaire armée ait été aussi urgente dans le cas du Kosovo.

Paradoxalement, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'était limité aux solutions pacifiques (malgré l'urgence de la situation comme on venait de le voir), à travers l'adoption de mesures aussi bien préventives que coercitives, n'impliquant, en aucune manière, le passage à une action armée. En effet, le Conseil de sécurité allait tout d'abord exiger des deux parties l'engagement d'un processus politique basé sur le dialogue pour parvenir à un règlement pacifique du problème du Kosovo⁷⁶⁸. C'est ainsi que le Conseil de sécurité avait endossé, dans sa résolution 1203 (1998) du 24 octobre 1998, la création de deux missions de vérification de la cessation de la violence au Kosovo⁷⁶⁹.

Outre ces mesures préventives, le Conseil de sécurité avait imposé un embargo généralisé sur les armes à l'encontre de la République fédérale

⁷⁶⁷ **BEN ACHOUR (Y.)**, « Souveraineté étatique et protection des minorités », op. cit., page 404.

⁷⁶⁸ Cf. résolution 1160 (1998) du 31 mars 1998, paragraphe 4 du dispositif, op. cit., résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, paragraphe 3 du dispositif, op. cit. et résolution 1203 (1998) du 24 octobre 1998, paragraphe 5 du dispositif, op. cit.

⁷⁶⁹ Il s'agit, d'une part, de la MVK (Mission de vérification pour le Kosovo) créée par un accord conclu entre la République fédérale yougoslave et l'ONU, le 16 octobre 1998 ; cette mission est essentiellement terrestre. Elle était responsable de vérifier que les parties au Kosovo respectaient les dispositions de la résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998 du Conseil de sécurité et de signaler les progrès ou les exemples de non respect à cette résolution, au Conseil de sécurité et à la République fédérale yougoslave. La MVK était aussi responsable de vérifier le respect du cessez-le-feu dans tous ses aspects et de vérifier les retraits des différentes forces, Cf. Accords sur la Mission de vérification de l'OSCE entre la République fédérale yougoslave et l'OSCE, Belgrade, le 16 octobre 1998, in *DAI*, n°24, 15 décembre 1998, page 937.

Il s'agit, d'autre part, de la MVAK (Mission aérienne de vérification) créée par un accord conclu entre la République fédérale yougoslave et l'OTAN, le 15 octobre 1998, et qui avait pour rôle essentiel d'assister la MVK dans sa mission de vérification de la cessation des hostilités au Kosovo.

yougoslave, y compris le Kosovo⁷⁷⁰. Cette mesure qui visait à apaiser les tensions entre les parties, en les privant du moyen d'affrontement le plus important, se heurta malgré tout à un problème d'efficacité puisque l'ALK avait continué de bénéficier d'un soutien matériel et logistique, surtout de la part de l'Albanie. Le Conseil de sécurité avait, par ailleurs, endossé certaines autres sanctions décidées par le groupe de contact⁷⁷¹. Néanmoins, l'ensemble de ces mesures, qu'elles soient préventives ou coercitives, peut difficilement être interprété comme autorisant ou justifiant, même implicitement, une campagne de bombardements aériens telle que celle entreprise par l'OTAN.

Sur un autre registre, il y a lieu de rappeler que l'absence de toute référence, même lointaine, à la possibilité d'une intervention militaire unilatérale est d'autant plus significative que les résolutions 1199 (1998) du 23 septembre 1998 et 1203 (1998) du 24 octobre 1998 avaient été adoptées à un moment où le recours à la force était clairement envisagé par les membres de l'OTAN⁷⁷². Ces derniers Etats avaient tenté, en vain, d'obtenir une autorisation en ce sens. La position exprimée par la Russie⁷⁷³ et par la Chine⁷⁷⁴ allait d'ailleurs dans le sens d'un refus clair de l'utilisation de la force dans le cas du Kosovo.

⁷⁷⁰ Résolution 1160 (1998) du 31 mars 1998, paragraphe 8 du dispositif.

⁷⁷¹ On en citera, par exemple, le refus de fournir à la République fédérale yougoslave des équipements susceptibles de servir à des fins de répression interne, le refus de fournir des visas aux hauts représentants de la République fédérale de Yougoslavie et de la Serbie et la décision d'un moratoire sur les crédits à l'exportation de source publique pour le commerce et l'investissement en Serbie.

⁷⁷² **CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 885.

⁷⁷³ En effet et lors de l'adoption de la résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, le représentant russe avait affirmé que : « *ce n'est que par des moyens pacifiques que la situation au Kosovo peut être réglée* », CS., 23 septembre 1998, S/PV, 3930.

⁷⁷⁴ Lors de l'adoption de la résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, la Chine s'était abstenue et avait considéré la référence au chapitre VII comme abusive, *Idem.*, op. cit.

Lors de l'adoption de la résolution 1203 (1998) du 24 octobre 1998, la Chine avait même condamné explicitement « *la décision prise, sans autorisation du Conseil de sécurité, d'une organisation régionale d'intervenir dans les affaires internes de la République fédérale yougoslave, ce qui crée un précédent dangereux de défi à l'autorité du Conseil de sécurité* ». De surcroît, la Chine avait noté que : « *la résolution ne contient aucune autorisation d'utilisation de la force, ou de menace d'utilisation de la force en République fédérale yougoslave* », CS., 24 octobre 1998, S/PV, 3937, page 15.

Tous ces propos indiquent clairement que les résolutions du Conseil de sécurité, 1160 (1998) du 31 mars 1998, 1199 (1998) du 23 septembre 1998 et 1203 (1998) du 24 octobre 1998, n'avaient pu être adoptées que parce qu'elles ne contenaient aucune autorisation explicite, ni même implicite, de recourir à la force armée. Par conséquent, elles ne fondent point une base légale satisfaisante pour l'action de l'OTAN de 1999.

Cherchons alors, à travers la lecture des résolutions du Conseil de sécurité postérieures aux frappes aériennes de l'OTAN et relatives à l'affaire du Kosovo, et à travers son comportement postérieur à l'action armée de 1999, s'il existe une autorisation implicite, mais cette fois postérieure, fondant la contestable intervention militaire de l'OTAN, sur le plan juridique ?

b) Absence d'une autorisation implicite postérieure

L'argument de l'autorisation implicite n'a pas été seulement évoqué par référence à des résolutions effectivement adoptées au moment du déclenchement d'une intervention militaire. Dans certains cas, affirment Olivier Corten et François Dubuisson, « *on s'est appuyé sur le comportement adopté par le Conseil de sécurité après le déclenchement de l'intervention* »⁷⁷⁵. D'ailleurs, certains auteurs défendent l'idée selon laquelle une intervention coercitive armée entreprise sans l'autorisation du Conseil de sécurité pourrait être légitimée *ex-post facto*⁷⁷⁶. Cette autorisation *ex-post facto* peut être déduite soit d'une approbation donnée à posteriori, par le Conseil de sécurité, elle est alors expresse⁷⁷⁷ ou explicite. Mais elle peut aussi être déduite d'une simple absence de condamnation de l'action militaire, elle est alors implicite.

⁷⁷⁵ CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 893.

⁷⁷⁶ Cf. MOMTAZ (D.), « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », in *AFDI*, 1997, page 113.

⁷⁷⁷ Bien que les exemples des opérations armées conduites par des organisations régionales de sécurité collective se déroulant en l'absence de toute approbation explicite préalable, de la part du Conseil de sécurité (comme le cas de la CEDEAO au Libéria et en Sierra Leone et de la CEI en Georgie), ne constituent pas vraiment des précédents permettant de dégager une *opinio juris* en la matière, Cf.

Les partisans de cette opinion avaient particulièrement défendu ce type d'argumentation, afin de justifier l'intervention militaire de l'OTAN contre la Yougoslavie. Pour eux, l'adoption de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999, par laquelle le Conseil de sécurité entérina l'accord obtenu entre les parties, ainsi que l'absence de toute condamnation de l'action armée dans cette résolution, seraient des éléments qui affirment que le Conseil de sécurité avait implicitement entendu approuver l'action armée de l'OTAN du printemps 1999. Bien entendu, cet avis est sérieusement critiquable.

En effet, et concernant le premier volet de l'argumentation, nous devons montrer que l'adoption de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 consacrant les effets de l'intervention armée de l'OTAN ne permet point de dégager une volonté du Conseil de sécurité d'approuver implicitement cette intervention, comme le soutiennent les partisans de l'opération *Force Alliée*. Adoptée une fois les bombardements de l'OTAN terminés et le retrait des forces militaires, paramilitaires et de police serbes achevé, la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 du Conseil de sécurité ne peut être considérée ni comme la légalisation de l'imposition des conditions de l'OTAN par la contrainte, ni comme la légalisation à posteriori de l'emploi de la force par l'OTAN.

L'analyse de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 ainsi que des discussions ayant entouré son adoption ne laissent entendre aucun élément en faveur d'une position adverse. En effet, il y a lieu de souligner tout d'abord que le texte de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 reste entièrement muet sur la question de la licéité, ou même de la légitimité de l'action de l'OTAN⁷⁷⁸. Il serait alors vain de chercher une forme d'approbation, ou à l'inverse de

CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., pp. 893 - 900.

⁷⁷⁸ Le texte de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 ne fait qu'autoriser le déploiement de forces de sécurité, avec une participation substantielle de l'OTAN, dans le cadre de l'accord intervenu entre l'alliance, la Russie et la République fédérale yougoslave (paragraphe 5 du dispositif de la résolution). Le texte prévoit aussi le déploiement au Kosovo de présences internationales civiles et de sécurité pour une période initiale de 12 mois, afin de permettre à la population de jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale yougoslave (paragraphe 5, 6 et 10 du dispositif de la résolution).

condamnation, de l'opération militaire ayant précédé la conclusion de ces accords⁷⁷⁹.

D'un autre côté, l'argument selon lequel l'endossement, par la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999, de la déclaration du G8⁷⁸⁰ pourrait être interprété comme l'approbation de la poursuite des opérations militaires si les conditions de leur cessation n'étaient pas remplies⁷⁸¹, est un argument dénué de tout fondement juridique car, d'un côté, le paragraphe 1 du dispositif de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999⁷⁸² ne se prononce pas sur la légalité d'une quelconque action, au contraire, le texte de la résolution s'ouvre explicitement par un rappel de la responsabilité du Conseil de sécurité⁷⁸³; d'un autre côté, l'examen des discussions préparatoires et des circonstances d'adoption de ce texte, dissipe tout doute à ce propos. En effet, lors des débats, aucun Etat n'avait prétendu que la résolution devait s'analyser en une légitimation de l'action armée de l'OTAN. Au contraire, certains Etats (à l'instar de la Russie et de la Chine) allaient même jusqu'à condamner clairement l'action armée de l'OTAN⁷⁸⁴. Force est de constater que si la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 avait contenu une approbation spécifique de ladite opération, elle n'aurait

⁷⁷⁹ On est très loin des termes utilisés par exemple dans les résolutions relatives au Libéria, à la Sierra Leone ou à la Géorgie, et par lesquelles le Conseil de sécurité avait apporté son soutien clair et explicite aux opérations menées, Cf. Résolution 866 (1993) du 22 septembre 1993, résolution 858 (1993) du 24 août 1993, résolution 1181 (1998) du 13 juillet 1998, citées in **CORTEN (O.), DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., pp. 894 - 896..

⁷⁸⁰ L'annexe 1 de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 porte sur la « Déclaration publiée par le Président de la réunion des ministres des affaires étrangères du G-8 », tenue au Centre de Petersberg, le 6 mai 1999.

⁷⁸¹ Le paragraphe 1 du dispositif de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 dispose que le Conseil de sécurité « décide que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2 ». Or, le paragraphe 2 de cet annexe 2 conditionne la « suspension des opérations militaires » à l'acceptation par la Yougoslavie, des conditions du G8. Certains interprètent cette mention d'« opérations militaires » comme une consécration de la conditionnalité de leur cessation et par conséquent une approbation à leur poursuite.

⁷⁸² Voir note précédente.

⁷⁸³ D'après le paragraphe 1 du préambule de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 : « Ayant à l'esprit les buts et les principes consacrés par la Charte des Nations Unies, ainsi que la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

⁷⁸⁴ CS, 10 juin 1999, S/PV.4011, nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans nos développements ultérieurs.

évidemment pas été adoptée. Philippe Weckel ne manque pas de conclure, à cet égard, que : « *la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 ratifie, certes, la situation issue de confrontation militaire, mais elle ne valide pas l'emploi de la force par l'OTAN* »⁷⁸⁵.

Peut-on alors considérer que le silence du Conseil de sécurité quant à la condamnation de l'opération *Force Alliée* de l'OTAN, peut être interprété comme autorisant celle-ci *ex-post facto* ? Concernant ce deuxième volet de l'argumentation, nous devons montrer que l'absence de condamnation de l'opération armée de l'OTAN par le Conseil de sécurité ne peut être interprétée comme étant une autorisation implicite postérieure approuvant une telle action, même si certains auteurs soutiennent un avis contraire⁷⁸⁶. Dans ce sens, Mario Bettati évoque cette légitimité implicite, à travers le refus du Conseil de sécurité de condamner les frappes aériennes par 12 voix sur 15, le 26 mars 1999⁷⁸⁷.

Bien que le projet de résolution présenté par la Russie, l'Inde et l'Ukraine condamnant l'action militaire, ait été effectivement rejeté par le Conseil de sécurité⁷⁸⁸, l'absence de condamnation du Conseil de sécurité ne signifie pas, pour autant, que cet organe considère l'action armée de l'OTAN comme étant conforme au droit international. Considérer le contraire reviendrait alors à rendre licites toutes les interventions armées réalisées pendant la guerre froide par les grandes puissances, qu'il s'agisse de l'Afghanistan, de la Hongrie, de la

⁷⁸⁵ **WECKEL (Ph.)**, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la charte fissurée », in *RGDIP*, 2000-1, page 30.

⁷⁸⁶ Selon Djamchid Momtaz, « *il est désormais acquis que l'absence de condamnation du Conseil de sécurité doit être interprétée comme une autorisation tacite* », in **MOMTAZ (D.)**, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », op. cit., page 113.

Cf. aussi dans ce sens :

BRTTATI (M.), « Les premières leçons du Kosovo », in *Le courrier international*, juillet - août 1999, page 60.

GHEBALI (V-Y), « L'OSCE au Kosovo : vers un rôle de chérif adjoint de l'OTAN dans les Balkans ? », in *Revue internationale et stratégique*, n°33, printemps 1999, pp. 74 - 84.

GHEBALI (V-Y), « Le Kosovo entre la guerre et la paix », in *Défense nationale*, n° 8-9, août - septembre 1999, pp. 62 - 79.

MOMTAZ (D.), « L'intervention de l'OTAN au Kosovo et la règle de non-recours à la force », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 2000, vol.82.

⁷⁸⁷ **BETTATI (M.)**, « Les premières leçons du Kosovo », op. cit., page 60.

⁷⁸⁸ Communiqué de presse, CS/5035, 24 mars 1999 et S/1999/328.

Tchécoslovaquie, ou de la Pologne (du côté de l'URSS), de Cuba, de la République de Saint-Domingue, de la Grenade ou de Panama (du côté des Etats-Unis)⁷⁸⁹. Par ailleurs, l'examen des discussions préparatoires de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 montre que certains Etats allaient même jusqu'à rappeler clairement leur condamnation à l'action de l'OTAN, condamnation non seulement de la part de certains Etats membres du Conseil de sécurité, mais aussi de la part de certains organes des Nations Unies qui se sont clairement exprimés dans ce sens⁷⁹⁰.

Sur un autre plan, nous avons déjà évoqué, dans les affaires précédemment étudiées, que la Cour internationale de justice avait affirmé dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* de 1986, quoique de manière indirecte, que le silence du Conseil de sécurité ne peut avoir pour effet de rendre licite une opération armée réalisée sans l'autorisation de celui-ci⁷⁹¹. De même, dans l'*Affaire du Timor oriental*⁷⁹², comme dans son avis sur la *Liceité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*⁷⁹³, la Cour internationale de justice avait certes relevé que le silence du Conseil de sécurité avait un caractère pertinent mais que sa portée juridique demeurerait limitée. Il peut, tout au plus, prouver l'inexistence d'une règle coutumière. A fortiori, selon cette jurisprudence de la CIJ, le silence du Conseil de sécurité après l'intervention ne saurait être interprété comme ayant d'autre portée normative, notamment la reconnaissance d'une règle de droit émergent.

⁷⁸⁹ Cf. CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 901.

PELLET (A.), « La guerre du Kosovo : le fait rattrapé par le droit », in *Forum du droit international*, 1999/1, pp. 163 - 164.

⁷⁹⁰ L'ensemble de ces condamnations fera l'objet de développements ultérieurs au sein du paragraphe deuxième de cette section.

⁷⁹¹ La circonstance que l'intervention américaine au Nicaragua n'ait pas fait l'objet d'une condamnation par le Conseil de sécurité n'a pas empêché la Cour de déclarer cette intervention illicite, Cf. *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt du 27 juin 1986, *Recueil de la CIJ*, op. cit.

⁷⁹² Arrêt du 30 juin 1995, *Recueil de la CIJ*, § 32.

⁷⁹³ Avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil de la CIJ*, § 62.

Dès lors, aucune raison et aucun indice ne permettent de voir, dans le cas de l'absence de condamnation du Conseil de sécurité d'une action armée entreprise sans son autorisation, un précédent pertinent au sens juridique du terme⁷⁹⁴ et l'irrésolution du Conseil de sécurité ne vaut donc pas autorisation. Par conséquent, dans le cas du Kosovo, on ne peut aucunement dégager une *opinio juris* nouvelle fondant l'émergence d'une règle coutumière assouplissant le régime établi par la Charte des Nations Unies. Loin de là, la licéité d'une intervention militaire, en dehors d'une situation de légitime défense, reste subordonnée à une autorisation claire et explicite par le Conseil de sécurité d'user de la force armée. En fait, le consentement du Conseil de sécurité à un recours à la force de la part des Etats ne se présume pas ; il ne peut ressortir que d'une résolution explicite et ce, même dans l'hypothèse où le Conseil de sécurité avait, avant l'intervention, qualifié le comportement d'un Etat de menace contre la paix et la sécurité internationales. On comprend alors qu'aucun des arguments précédents ne justifie l'emploi de la force dans le cas de l'action de l'OTAN, et toute action entreprise sans l'autorisation explicite de celui-ci, demeure illégale et donc non conforme au droit international.

Reste donc à examiner les arguments fondés sur la légitimité d'une action à finalité humanitaire. Peut-on prétendre alors, comme le soutiennent les Etats intervenants, que les bombardements de l'OTAN du printemps 1999 seraient conformes au droit international, compte tenu de la morale sinon eu égard à l'évolution de l'ordre juridique qui mettrait l'accent sur les droits de la personne humaine, plutôt que sur le respect de la souveraineté des Etats ?

B) Une action faussement justifiée par des considérations humanitaires

⁷⁹⁴ Olivier Corten et François Dubuisson ne manquent pas d'affirmer, à cet égard, que : « *la thèse de l'autorisation implicite n'est pas seulement non fondée sur le plan juridique et dangereuse sur le plan politique. Elle est tout simplement absurde* », Cf. **CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 909.

Devant l'impossibilité de trouver un fondement légal à leur intervention juridiquement illicite au regard du droit international, les Etats intervenants allaient recourir à des arguments méta-juridiques, d'ordre moral et humanitaire, afin de justifier l'action armée qu'ils avaient entreprise et qu'ils jugeaient légitime. La question qui se pose alors, à ce niveau de l'analyse, serait de savoir si les bombardements de l'OTAN de 1999 avaient été conformes au droit international ou devraient l'être compte tenu de la morale, sinon de la moralisation du droit international privilégiant, de plus en plus, la protection des droits de la personne humaine ? L'opération *Force Alliée* de l'OTAN pourrait-elle, dans ce cas, être considérée comme consacrant l'émergence d'un droit d'ingérence humanitaire ?

En réalité, il est à noter que les considérations humanitaires avaient, certes, été souvent mises en avant dans le discours de l'OTAN⁷⁹⁵ et de ses Etats membres⁷⁹⁶, afin de justifier les frappes contre les forces serbes ; néanmoins, elles ne semblent pas avoir été reliées à une argumentation juridique précise établissant un droit d'ingérence humanitaire. En outre, fonder l'opération *Force Alliée* sur des considérations humanitaires marquant la consécration d'un droit

⁷⁹⁵ Pour justifier l'ordre qu'ils venaient de donner, celui de lancer des opérations aériennes contre la République fédérale yougoslave, le Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana avait déclaré, le 23 mars 1999 : « *Nous devons empêcher un régime autoritaire de continuer à réprimer son peuple en Europe à la fin du XXe siècle. C'est pour nous un devoir moral* », cité in **LATY (F.)**, « Guerre et paix au Kosovo : le droit international dans tous ses états », in *Revue internationale et stratégique*, n°36, Hiver, 1999 - 2000, page 89.

⁷⁹⁶ Les dirigeants occidentaux avaient cherché à légitimer leur engagement militaire au Kosovo en faisant appel à des considérations éthiques. Parmi les déclarations que nous pouvons citer dans ce sillage, nous choisissons celles-ci :

« *A la veille du XXe siècle, l'Europe ne peut tolérer que se déroule en son sein une catastrophe humanitaire. On ne saurait admettre qu'au cœur de l'Europe la population majoritaire du Kosovo soit collectivement privée de ses droits et soit victime de graves violations des droits de l'homme* », Déclaration du Conseil européen, Berlin, le 25 mars 1999.

« *Parce qu'il s'agit de la paix sur notre continent, je sais que les françaises et les français comprendront que nous devons agir* », Déclaration de l'ex-président de la République française Jacques Chirac, Paris, le 24 mars 1999.

« *Depuis des décennies, l'Europe (...) s'est refondée sur la paix et le respect des droits de la personne humaine (...). Au service du droit, le recours à la force était devenu inévitable (...). C'est au nom de la liberté et de la justice que nous intervenons militairement* », intervention de l'ancien Premier ministre français Lionel Jospin à l'Assemblée nationale, le 26 mars 1999 ; Citées in **LATY (F.)**, « Guerre et paix au Kosovo : le droit international dans tous ses états », op. cit., page 89, note 1.

d'intervention humanitaire est une opinion évoquée par des juristes, des hommes politiques et des médias. Quant aux Etats membres de l'OTAN, ils n'avaient, eux-mêmes, point invoqué le droit d'ingérence humanitaire comme fondement juridique de leur action. Lorsqu'ils étaient amenés à développer des argumentations juridiques plus précises, la plupart des Etats membres de l'OTAN avaient d'ailleurs préféré renvoyer aux règles établies du droit international, telle que la théorie des contre-mesures collectives⁷⁹⁷.

Hormis le débat théorique de la doctrine à propos de l'existence, ou non, d'un droit d'intervention humanitaire⁷⁹⁸, les Etats n'avaient jamais, dans le cadre de la pratique internationale antérieure au cas du Kosovo en matière d'intervention armée unilatérale⁷⁹⁹, prétendu se baser sur l'émergence d'une règle nouvelle établissant un droit d'ingérence humanitaire mais ils se sont appuyés, dans le cadre de ces précédents, sur les règles établies en droit international pour fonder la licéité de leurs interventions unilatérales, comme l'autorisation du Conseil de sécurité ou le consentement de l'Etat concerné. La reconnaissance d'un droit d'ingérence humanitaire qui préexistait au lancement des frappes de l'OTAN sur la Yougoslavie en mars 1999 reste donc pour le moins douteuse.

Mais c'est à l'occasion du cas kosovar que la question épineuse de la consécration ou non d'une règle nouvelle fondant le droit d'ingérence dans la pratique internationale des Etats en matière de protection du droit de la personne humaine et du droit humanitaire, est redevenue d'actualité, posant par la même les avis les plus contradictoires. Dans le cadre du deuxième volet de notre

⁷⁹⁷ Seule la Belgique, à l'occasion des plaidoiries devant la Cour internationale de justice, avait entendu clairement baser son droit de participer à l'action armée de l'OTAN contre la Yougoslavie sur un droit d'intervention humanitaire, Cf. Ordonnances du 2 juin 1999, *Yougoslavie c. Allemagne et autres*, in **WECKEL (Ph.)**, « la Cour internationale de Justice. Affaire relative à la licéité de l'emploi de la force (*Yougoslavie c. Allemagne et autres*), Ordonnances du 2 juin 1999 », in *RGDIP*, 1999/3, pp. 697 - 708.

⁷⁹⁸ Cette question sera traitée et discutée en détail au sein de la deuxième partie de notre thèse.

⁷⁹⁹ S'agissant notamment des opérations *Provide Comfort* au Kurdistan irakien du 17 avril 1991, *Deny flight* en Bosnie-Herzégovine du 8 avril 1992, *Restore Hope* en Somalie du 9 décembre 1992, *Opération turquoise* du 22 juin 1994 et *Support Hope* du 22 juillet 1994 au Rwanda, et *Force déterminée* en Bosnie-Herzégovine du 24 mars 1999.

démonstration, nous allons mettre en exergue l'ambiguïté de l'argumentation humanitaire de l'opération *Force Alliée* de l'OTAN, une action ambiguë aussi bien vis-à-vis de ses objectifs (a) que par rapport à ses moyens (b).

a) Contestation des objectifs de l'OTAN

Les Etats membres de l'OTAN, décidés d'intervenir militairement contre le régime yougoslave, n'avaient de solution que d'ignorer la légalité internationale et d'agir « *au mépris du droit* »⁸⁰⁰, tout en mettant en avant les motifs d'ordre moral et humanitaire⁸⁰¹. Mais s'il est aisé, du point de vue moral et éthique, d'approuver les finalités humanitaires de l'action de l'OTAN, les arguments des pays de l'Alliance reposant sur la notion de légitimité ne peuvent être valides juridiquement. Par ailleurs, la guerre menée au Kosovo au printemps 1999, était présentée par les Etats intervenants comme « *une guerre juste* »⁸⁰², ayant pour objectif principal de venir en aide à une population victime de violations graves des droits de la personne humaine et du droit international humanitaire, commises par les forces serbes contre les Albanais du Kosovo.

Néanmoins, la notion de guerre juste⁸⁰³, telle que développée par les théologiens des XVe et XVIe siècles et reprise sous une forme laïcisée par les partisans du droit naturel, n'a pour autant jamais été consacrée en droit positif⁸⁰⁴. Au contraire, elle constitue une négation des mécanismes contemporains de sécurité collective, ce qui entraîne des recours illicites à la force armée.

⁸⁰⁰ **PRADELLE (G., de la)**, « Au mépris du droit », in *Le Monde diplomatique*, mars 1998.

⁸⁰¹ Les dirigeants de l'OTAN avaient affirmé, à plusieurs reprises, que leur action armée répondait à un impératif moral ; il s'agissait de « *prévenir de nouvelles souffrances humanitaires et la poursuite de la répression et de la violence contre la population civile au Kosovo* », OTAN, 50^e anniversaire, Sommet, Déclaration sur le Kosovo, Washington, 23-24 avril 1999, in *DAI*, n°11, 1^{er} juin 1999, page 421.

⁸⁰² *Idem.*, op. cit.

⁸⁰³ Cf. nos développements à propos de la notion de guerre juste, au sein de la deuxième partie de notre thèse.

⁸⁰⁴ **NGUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), PELLET (A.)**, *Droit international public*, op. cit., page 893.

Dans sa déclaration à la presse annonçant le début des opérations aériennes, le Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, avait précisé que le but de l'opération était « *de prévenir de nouvelles souffrances humaines et la poursuite de la répression pour empêcher une extension de l'instabilité dans la région* »⁸⁰⁵. Cet argument implique l'affirmation que l'emploi de la force est permis dans de telles circonstances. Néanmoins, il faudrait démontrer que l'emploi de la force avait effectivement favorisé le respect des droits de la personne et du droit humanitaire dans le cas du Kosovo. Prendre parti pour une telle constatation revient à estimer que l'action armée de l'OTAN était le seul moyen possible pour atteindre ces buts. De surcroît, il faudrait montrer que la catastrophe humanitaire (dont l'opération *Force Alliée* avait pour but de sauver) avait effectivement cessé grâce à l'action armée de l'OTAN. Or, tel n'était pas le cas effectivement dans le cadre du déroulement des événements survenus au Kosovo pendant et suite aux frappes aériennes de l'OTAN.

En effet, l'examen du bilan que l'on peut tirer de cette action est suffisant pour réfuter l'argument humanitaire, quelque soit son habillage juridique. Plusieurs auteurs avaient relevé le bilan négatif suite aux bombardements aériens de l'OTAN de 78 jours contre des objectifs serbes. Marcelo Kohen a souligné que l'action militaire de l'OTAN, non seulement, n'avait pas servi à arrêter les violations des droits de la personne humaine et du droit humanitaire, mais elle les avait accélérées, en y ajoutant de nouvelles violations⁸⁰⁶. Pour Pascal Boniface, dresser un bilan de la guerre du Kosovo est une tâche difficile, tout d'abord parce que toutes les leçons politiques, militaires et stratégiques ne

⁸⁰⁵ OTAN, Communiqué de presse 1999/040, du 23 mars 1999.

⁸⁰⁶ D'après cet auteur, « *le retrait des observateurs de l'OSCE et des organisations humanitaires sur place, en raison de la décision de l'OTAN d'utiliser la force, a laissé la voie libre aux forces serbes pour mener leur triste besogne de mort et de déportation. Les bombardements, voire l'éventualité d'un combat terrestre, a aussi conduit à l'exil des centaines de milliers de personnes. Le Kosovo est aujourd'hui une terre brûlée et le reste de la Yougoslavie a vu son infrastructure routière, énergétique, industrielle et de communication gravement détruite (...). La guerre n'a servi qu'à stimuler davantage l'hostilité des communautés l'une envers l'autre. Les frappes de l'OTAN ont ainsi aggravé le drame au lieu de l'éviter* », Cf. KOHEN (M.), « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », op. cit., pp. 138 - 139.

peuvent être tirées de manière définitive, ensuite en raison du caractère passionnel des débats sur cette guerre, enfin à cause de la difficulté du choix des critères d'évaluation de la guerre et de ses résultats⁸⁰⁷.

Toujours à propos de ce bilan mitigé, voir contrasté, Olivier Corten ne manque pas de souligner, lui aussi, qu'en dépit de la diversité des appréciations qu'il est possible de porter dans chaque cas particulier, le dénouement de la crise du Kosovo n'était pas à la mesure des attentes⁸⁰⁸.

Toutes ces affirmations renforcent nos doutes quant aux véritables motifs de l'action de l'OTAN de 1999 basée, comme l'évoquaient les Etats intervenants, sur des considérations humanitaires pures. Mais afin de mieux comprendre l'attitude sous-jacente des Etats ayant participé à l'opération *Force Alliée* au Kosovo, nous pensons que de deux choses l'une : ou bien l'OTAN n'avait pas prévu la survenance à grande échelle du nettoyage ethnique une fois les frappes commencées⁸⁰⁹, ou bien elle l'avait prévu et malgré cela, elle avait décidé d'aller de l'avant. Si cette dernière hypothèse s'avère correcte, force est de constater que les buts de l'OTAN avaient été autres que ceux officiellement évoqués.

⁸⁰⁷ L'auteur soutient alors que : « si l'on considère son issue, c'est un succès total. Slobodan Milosevic a été capitulé, les troupes yougoslaves ont quitté le Kosovo, tous les réfugiés qui le souhaitaient ont pu revenir, tandis que la répression menée par les Serbes contre les Kosovars a pris fin (...). Si l'on a, par contre, à l'esprit les objectifs initiaux, le bilan devient alors négatif. La guerre (devait) empêcher l'épuration ethnique (...) elle a certes mis fin à la répression de la majorité par la minorité, mais son issue a permis à la majorité ethnique de chasser, par des moyens guère éloignés de ceux employés auparavant, les minorités ». L'auteur affirme aussi que bien que la guerre ait mis fin à une certaine forme de nettoyage ethnique, elle a cependant créé un Kosovo ethniquement pur, d'où les risques de session et de réclamation d'indépendance de ce dernier. Ceci implique un risque de remise en cause des frontières mêmes de la région des Balkans, ce que personne ne souhaite, Cf. **BONIFACE (P.)**, « Les leçons du conflit au Kosovo », in *Revue internationale et stratégique*, Dossier : Kosovo, bilan et perspectives ?, n°36, hiver 1999 - 2000, pp. 65 - 68.

⁸⁰⁸ L'auteur affirme, à ce sujet, que : « la faiblesse des résultats atteints en matière de protection des droits de la personne (déportations massives, exactions de tous ordres, poursuite du nettoyage ethnique y compris après la fin du conflit) rend, en revanche, difficilement justifiable l'opération sur le plan de l'éthique de la responsabilité et ce, alors même que ces excès n'ont, sauf exception, pas été le fait des puissances intervenantes elles-mêmes », Cf. **CORTEN (O.)**, « Un renouveau du droit d'intervention humanitaire ? Vrais problèmes, fausse solution ? », in *RTDH*, n°44, 2000, page 706.

⁸⁰⁹ Dans ce cas, il y a lieu de s'alarmer des capacités d'analyses stratégiques et politiques d'une organisation militaire aussi puissante que l'OTAN.

En outre, nous pensons que les objectifs et les fins de l'OTAN, sur cet épisode de la guerre au Kosovo, étaient plutôt politiques et non exclusivement humanitaires. Pour mieux comprendre le fossé qui existe entre le but avoué de l'action de l'OTAN et son but réel, nous devons revoir les conditions de déclenchement et le déroulement même de l'opération *Force Alliée* car il nous semble que ce sont ces événements mêmes qui mettent à l'évidence les buts inavoués de l'OTAN, à travers l'action de ses membres.

En effet, si le but avoué de cette opération a été celui de prévenir l'intensification de la répression serbe au Kosovo (le but était donc, au départ, humanitaire et préventif⁸¹⁰), le but réel était celui de modifier la position de Milosevic et lui faire accepter les données essentielles des alliés dans la phase de négociation (ce qui constitue plutôt un but politique et coercitif). L'alliance n'envisageait ni l'occupation du Kosovo, ni la victoire de l'ALK, leur opération n'était donc engagée que comme une étape dans la négociation, une opération présumée, au départ, d'intensité et de durée limitées. Néanmoins, ce fut la réaction de Milosevic qui avait contraint les membres de l'OTAN de modifier leurs objectifs initiaux. Non seulement celui-ci ne cédait pas, mais aussi il déclencha une offensive de grande ampleur à la campagne aérienne de l'OTAN et accéléra l'opération de l'épuration ethnique contre les Albanais du Kosovo. C'est à ce moment que l'opération *Force Alliée* avait cessé d'être une étape de la négociation pour devenir une véritable opération militaire à laquelle étaient assignés des objectifs politico-humanitaires immédiats et réels. L'OTAN avait alors révisé les moyens de son objectif devenu véritablement coercitif, en intensifiant quantitativement l'opération et en s'efforçant de la réorienter qualitativement.

⁸¹⁰ Lors du déclenchement de l'opération *Force Alliée*, tous les leaders occidentaux insistaient sur son caractère préventif. Mais l'objectif coercitif transparaissait également, comme par exemple dans le discours de l'ex-président des Etats-Unis, Bill Clinton, qui déclara : « *Nous agissons pour protéger des victimes innocentes de l'offensive militaire qui se prépare (...) pour démontrer que l'OTAN est sérieuse, et qu'il est nécessaire, pour Milosevic, de modifier le cours de sa politique* », intervention télévisée du 24 mars 1999, citée in **ANDREANI (G.)**, « Force et diplomatie à propos de la guerre du Kosovo », in *Annuaire français des relations internationales*, 2000, page 166, note 5.

Sur un autre volet de l'analyse, les objectifs politiques de l'OTAN, à travers l'opération *Force Alliée*, étaient encore plus larges, sur le plan des relations internationales et de la diplomatie internationale à l'aube du XXI^e siècle. En effet, l'OTAN était alors déterminée de s'affirmer au niveau régional, dans une zone qui présentait pourtant un intérêt économique insignifiant et un intérêt stratégique incertain⁸¹¹. Ayant pour objectif principal d'assurer sa crédibilité et de s'affirmer comme étant la pierre angulaire de la sécurité de l'Occident, les membres de l'OTAN avaient trouvé, dans l'affaire du Kosovo, une occasion unique pour boucler un dossier qui les dérangeait depuis la disparition de l'URSS, celui de trouver une nouvelle légitimation de cette organisation régionale qu'est l'OTAN⁸¹². La guerre contre la Yougoslavie avait aussi permis de mettre en œuvre le nouveau concept stratégique de l'OTAN, avant même son adoption officielle à Washington le 24 avril 1999⁸¹³. Par conséquent, la crise au Kosovo était une excellente occasion pour l'OTAN, fêtant alors son 50^e anniversaire en 1999, pour mettre à l'évidence sa crédibilité et s'affirmer, sur le plan international, comme la première force régionale dans le monde⁸¹⁴.

⁸¹¹ Il est à noter, cependant, que certains politologues affirment que le projet d'un important pipeline reliant la mer Noire à l'Albanie est désigné comme l'un des buts de la guerre au Kosovo de 1999, planifiée bien avant les événements censés l'avoir déclenchée. La construction du Camp Bondsteel, la plus grande base américaine dans la région, semble appuyer cette hypothèse.

⁸¹² Il convient de rappeler que l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) fut créée suite à la signature du traité du 4 avril 1949 à Washington, entre d'une part les États-Unis et le Canada, et d'autre part les signataires du Traité de Bruxelles de 1948 (entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège, l'Islande, l'Italie, et le Portugal), pour organiser l'Europe face à la menace soviétique après la deuxième guerre mondiale. Regroupant au départ 12 États, l'OTAN en comprend aujourd'hui 26 après son ouverture aux pays de l'Est.

⁸¹³ Lors du sommet du cinquantenaire de l'OTAN qui s'est tenu à Washington du 23 au 24 avril 1999, les membres avaient présenté le nouveau concept stratégique de l'organisation qui désigne la gestion des conflits comme l'une des tâches de sécurité fondamentales de l'Alliance. Cf. Concept stratégique de l'Alliance, Washington 23 - 24 avril 1999, in *DAI*, n°11, 1^{er} juin 1999, page 421.

⁸¹⁴ Henri Kessenger avait écrit, dans ce sens, qu' : « *Historiquement, les alliances ont été créées pour augmenter la force en cas de guerre* », Cf. **KESSENGER (H.)**, *Diplomacy*, ed. Simon & Schuster, 1994, page 200.

C'est dans la même perspective que la guerre du Kosovo répondait également à la nécessité de montrer l'utilité de l'Alliance en Europe, après la fin de la menace soviétique. D'après Pascal Boniface, « *la poursuite de la politique de Milosevic et le trouble qu'elle suscitait devenaient un défi*

Si tel fut le véritable objectif de l'opération *Force Alliée* de l'OTAN de 1999, la question que nous posons alors serait de savoir si le besoin de l'OTAN de restaurer sa crédibilité ne pouvait se faire sans passer par l'usage de la force armée, responsable d'autant de dégâts en ex-Yougoslavie ? Autrement dit, est-ce que les Etats membres de l'OTAN n'avaient pas des choix possibles, autres que la solution militaire, pour faire face à la politique contestée de Slobodan Milosevic ?

b) Contestation des moyens mis en œuvre par l'OTAN

Pour recourir à la force armée pour des raisons humanitaires, on doit se trouver dans une situation de nécessité, condition exigée par la doctrine de la guerre juste qui soutient qu'il « *n'y a que la stricte nécessité qui puisse excuser un conflit militaire* »⁸¹⁵. Cette doctrine délimite la notion de nécessité à travers la réunion de deux conditions cumulatives : il s'agit d'abord de l'existence d'une violation grave des droits de l'homme, il s'agit ensuite de l'épuisement préalable des moyens pacifiques pour mettre fin à cette violation.

Si la première condition est indéniable dans le cadre de la crise du Kosovo, vu l'état criant de violations graves et systématiques des droits de la personne humaine⁸¹⁶, la deuxième condition nous semble faire défaut, dans le cas d'espèce. En effet, et bien que la négociation ait constitué un facteur

insupportable pour les dirigeants occidentaux », Cf. **BONIFACE (P.)**, « Les leçons du conflit au Kosovo », op. cit., page 66.

⁸¹⁵ **BACOT (G.)**, *Doctrine de la guerre juste*, op. cit., page 32.

⁸¹⁶ Dans son inculpation, du 22 mai 1999, de l'ex-président yougoslave Milosevic, ainsi que des membres de son gouvernement, le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a soulevé quatre chefs d'accusation : déportation, meurtre, persécution à caractère politique, racial et religieux constituant des crimes contre l'humanité ainsi que de meurtres constituant une violation de lois et de coutumes de guerre ; Cf. Inculpation de Milosevic par le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Confluences Méditerranée*, n°30, été 1999, pp. 187 - 193.

Dans les rapports de la mission de vérification au Kosovo, il était question de destructions délibérées des propriétés civiles, d'arrestations et de détentions arbitraires, de viols systématiques contre des femmes maintenues pendant plusieurs jours dans un état d'esclaves sexuels, d'exécutions sommaires et arbitraires de civils non combattants, d'assassinats de civils, entraînant la mort de 3200 personnes, ainsi que le déplacement massif et forcé de 863.000 personnes, Cf. *DAI*, n°24, 15 décembre 1998, pp. 937 - 940.

essentiel dans le processus d'une solution politique, elle n'avait pour autant pas abouti à éviter la guerre, non faute d'avoir essayé, mais parce que les Etats membres de l'OTAN se sont précipités vers le choix de la mauvaise solution⁸¹⁷.

La réponse éthique à la crise du Kosovo était-elle donc passée par la détermination de la meilleure voie possible susceptible de mettre fin au drame humanitaire et de régler le conflit entre Serbes et Albanais du Kosovo ?

Loin de là, le constat de la situation humanitaire postérieure à la période des frappes aériennes révèle plus de dégâts que de bienfaits. En effet, l'intervention de l'OTAN en mars 1999 avait objectivement permis aux forces serbes de déclencher une action qui avait produit, selon les premières estimations sur place, plus de 10.000 morts et l'expulsion de centaines de milliers de personnes⁸¹⁸. Une fois les hostilités terminées, on a pratiquement assisté à des chiffres semblables à ceux qui existaient avant mars 1999 : des morts civils tous les jours, seulement les victimes avaient changé de camps ; désormais, la plupart sont Serbes.

La guerre au Kosovo n'avait-elle pas provoqué plus de maux qu'elle ne prétendait en empêcher ? C'est cette absence de proportionnalité par rapport à l'objectif humanitaire poursuivi, que ce soit sur le plan des moyens de sa mise en oeuvre ou sur le plan des conséquences de l'action, que nous nous proposons d'étudier afin de mieux cerner les contours de l'échec de l'opération *Force Alliée* sur le plan humanitaire.

⁸¹⁷ Marcelo Kohen écrit à cet égard : « la conclusion qui s'impose est qu'il existait une autre voie possible dans le respect du droit et en épargnant des vies humaines, des souffrances et des destructions. Au lieu de la suivre, les puissances occidentales ont cherché à imposer leur solution, ignorant le point de vue de la Russie, et encore plus celui de la République yougoslave. Le renforcement de la mission au Kosovo de l'OSCE, qui avait déjà commencé à porter ses fruits, une négociation globale doublée certes d'une position ferme mais avec une participation réelle de la Russie et respectueuse des points de vue de toutes les parties, auraient pu éviter la catastrophe. Les résultats qui découlent de la résolution 1244 (1999) ne nécessitaient pas deux mois et demi de bombardements, de destruction et davantage de morts innocents », Cf. KOHEN (M.), « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », op. cit., pp. 146 - 147.

⁸¹⁸ *Idem.* op. cit., page 147.

Du côté des moyens, nous pensons qu'une forte présence militaire telle que celle déployée par les forces de l'OTAN n'était pas nécessaire pour faire cesser la répression des Albanais du Kosovo. Il suffisait, en effet, de constituer des sanctuaires (ou des corridors) humanitaires, ou même des zones humanitaires sûres sur le sol du Kosovo pour venir en aide aux civils, tout en poursuivant les négociations qui étaient en cours. D'ailleurs, ce qui prête à confusion c'est le rejet de toute action sur le sol du Kosovo⁸¹⁹, avec l'envoi de troupes en Macédoine et en Albanie, pour porter assistance aux réfugiés alors qu'aucune protection n'était assurée aux civils du Kosovo. Avait-on peur de mourir ou bien la guerre du Kosovo était-elle la traduction d'une évolution des stratégies de guerres orientées plutôt vers l'emploi exclusif de l'arme aérienne, tout en rejetant toute intervention terrestre⁸²⁰ ?

Du côté des conséquences, nous avons déjà évoqué le prix très cher que l'OTAN avait fait payer à la population yougoslave pour rendre le Kosovo aux Albanais. En adoptant leur stratégie de frappes graduelles, les alliés avaient d'abord concentré leurs attaques sur le potentiel aérien et anti-aérien, ensuite ils

⁸¹⁹ Gilles Andreani affirme que seule une opération terrestre était susceptible « *de réconcilier parfaitement les motifs humanitaires de l'opération et son contenu militaire, les souffrances subies par la population civile et le niveau de risque encouru par les forces de l'OTAN* », Cf. **ANDREANI (G.)**, « Force et diplomatie à propos de la guerre au Kosovo », op. cit., page 170.

⁸²⁰ Sur les stratégies de la *Force Alliée* du Kosovo, Cf. **DA TORRE (A-M)**, « Les illusions dangereuses d'une victoire aérienne », in *Revue internationale et stratégique*, n°36, 1999 - 2000, pp. 103 - 116.

Sur le choix des frappes aériennes et sur la question de savoir si les alliés, notamment les Américains, avaient opté pour la stratégie du « *tout aérien* » par défaut ou de manière libérée, l'auteur écrit : « *Selon les responsables politiques et militaires alliés, la campagne aérienne était la moins mauvaise des solutions. Plusieurs motifs, essentiellement politiques et techniques, ont conduit à écarter l'hypothèse d'une intervention terrestre. Les obstacles politiques étaient notamment liés au risque d'une perte de cohésion au sein de l'OTAN et aux réactions de la Russie. Par ailleurs, un engagement terrestre aurait entraîné des pertes humaines risquant d'entamer le soutien de l'opinion publique à l'intervention humanitaire, en application de la doctrine du « zéro mort », les responsables politiques et militaires américains s'opposent à tout engagement de troupes au sol, dans un conflit non primordial pour les Etats-Unis. Les difficultés techniques liées au déploiement d'une importante force terrestre (...) furent également invoquées pour écarter cette hypothèse. Les pays susceptibles de servir de base arrière, l'Albanie ou la Macédoine, posaient des problèmes logistiques relativement importants : capacité aéroportuaire et portuaire limitée, voies d'accès vers le Kosovo peu propices à un déploiement massif. La mise en place d'un dispositif de plusieurs milliers de soldats équipés de chars, de blindés, de pièces d'artillerie et hélicoptères, aurait pris plusieurs mois (...)* », *Idem.*, loc. cit.

avaient étendu leurs frappes à toutes les cibles militaires situées au sud du pays puis sur tout le territoire ; ils avaient enfin élargi les frappes à des objectifs diversifiés, afin de priver l'appareil présent au Kosovo de tous les facteurs de soutien. Par conséquent, les résultats n'ont pas vraiment été, dans une large mesure, ceux qu'attendaient les organisateurs de l'opération⁸²¹. Les bombardements ne pouvaient pas être sans faire de nombreuses victimes tant militaires que civiles. En outre, les Albanais qui avaient quitté la région étaient certes revenus mais ce sont les Serbes qui avaient, à leur tour, quitté en grand nombre la terre de leurs ancêtres.

En comparant les objectifs déclarés de l'OTAN, les moyens mis en œuvre, les pertes civiles et militaires, les destructions entraînées et les dommages causés à l'environnement en ex-Yougoslavie au printemps 1999, il paraît incontestable que le principe de proportionnalité n'a pas été respecté et que le droit humanitaire que les membres de l'OTAN défendaient, était violé à son tour par ceux mêmes qui le défendaient. Toutes ces considérations nous poussent à reposer la question à propos des solutions possibles, autres que la solution armée, susceptibles d'éviter autant de dégâts dans le cas précis du Kosovo. Avait-on alors épuisé tous les moyens de pression, notamment économiques et diplomatiques, avant que l'OTAN ne s'engagea dans la voie des bombardements ? Il n'est certes nullement sûr qu'un processus moins brutal ait

⁸²¹ Sur cette question de non proportionnalité entre fins et moyens, Marcelo Kohen n'hésite pas à révéler les erreurs de l'opération *Force Alliée* et à énumérer tous les préjudices engendrés par les frappes aériennes de l'OTAN. Il rappelle que le public profane s'est familiarisé, durant la campagne aérienne avec l'expression « *dommages collatéraux* ». Elle fait référence aux dommages causés à des personnes et biens civils, lors de l'attaque d'un but militaire légitime. Ils pourraient être justifiés selon le principe de proportionnalité. Cependant les erreurs de cible qui avaient conduit à attaquer des personnes et des biens civils ne constituent pas des dommages collatéraux, mais des violations du droit humanitaire. D'après l'auteur « *Etant donné leur fréquence, on peut sans doute affirmer qu'ils constituent une violation de la règle imposant de ne pas utiliser des moyens de combats incapables de distinguer entre cibles civiles et militaires. Au fur et à mesure que l'on constatait que l'opération ne durerait pas quelques jours comme l'avaient initialement prédit les officiels de l'OTAN, les cibles choisies devenaient de moins en moins des objectifs militaires légitimes : la radiotélévision serbe, la résidence présidentielle, les locaux du parti de Milosevic, la ville natale de celui-ci, certains ponts, des usines, des installations électriques qui ont privé d'eau et d'électricité la population civile (etc.)* », Cf. KOHEN (M.), « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », op. cit., pp. 139 -140.

été plus efficace, mais il aurait valu la peine de donner une dernière chance à la diplomatie. Les vies de plusieurs centaines de personnes civiles auraient peut-être pu être épargnées.

Si l'on veut tirer un enseignement du fossé important qui sépare les objectifs expressément déclarés par les membres de l'OTAN (objectifs humanitaires, éthiques et moraux) et les objectifs sous-jacents de leur action militaire au Kosovo (objectifs politiques et stratégiques), nous serons en mesure de dire que la guerre menée « d'en haut » par l'OTAN consacrait plutôt la politique de la force dans un « ordre juridique international » en désordre.

Dans le cas d'espèce, comme d'ailleurs dans les affaires que nous avons étudiées, la fin ne justifie pas les moyens et le pire n'a pas pu être évité. On ne poursuit pas des objectifs légitimes avec des moyens illicites et le recours à la force, sans l'autorisation du Conseil de sécurité, ni de façon explicite, ni de façon implicite, n'était forcément pas la meilleure voie possible dans le cas du Kosovo. Pour dangereuse qu'elle soit sur le plan juridique, politique et humanitaire, l'opération *Force Alliée* de l'OTAN nous paraît alors difficilement justifiable, comme nous venons de démontrer. Ni l'état de nécessité, ni la légitime défense⁸²², ni les contre-mesures collectives ne pouvaient servir de justification à l'action armée de l'OTAN contre un Etat souverain.

Si l'on est cohérent avec la finalité humanitaire, s'agissait-il tout simplement de l'émergence d'une nouvelle exception à l'interdiction de l'emploi de la force, celle autorisant cet emploi lorsqu'il n'y a pas d'autres moyens d'arrêter des violations graves et à large échelle des droits de la personne humaine ? Une telle exception ne se trouve dans aucun texte de droit positif, jusqu'à présent. C'est la raison pour laquelle, l'action de l'OTAN du printemps 1999 avait reçu plus de condamnations que d'approbations de la part

⁸²² La Yougoslavie n'avait agressé militairement aucun Etat membre de l'OTAN. Ses actions armées portaient sur une partie de son propre territoire. Par conséquent, l'exception de légitime défense ne pouvait pas être justifiée dans le cas du Kosovo.

de la communauté internationale, ce qui prouve qu'il n'y eut point de consécration de droit d'ingérence, à travers l'opération *Force Alliée*.

Paragraphe deuxième

Une action ne fondant pas de droit d'ingérence

Dans le sillage des bombardements décidés unilatéralement et sans l'autorisation du Conseil de sécurité, par un groupe d'Etats agissant à des fins humanitaires, dans un Etat souverain et sans le consentement de celui-ci, une question se pose : est-ce que l'action de l'OTAN au Kosovo peut, elle-même, être considérée comme le précédent exemplaire qui permettrait d'établir, de manière indubitable, la consécration d'un droit d'ingérence humanitaire ? Peut-on soutenir que l'action de l'OTAN est la première⁸²³, de ce genre, en ce qu'elle constitue un précédent pour la justification de l'emploi de la force afin de poursuivre un but humanitaire ?

Les avis divergent concernant cette question, que ce soit au sein de la doctrine ou par rapport aux positions des Etats. Par ailleurs, la crise du Kosovo n'avait pas seulement suscité le débat autour du rôle contesté qu'une alliance militaire entend jouer dans le domaine de la sécurité collective, en dépit de l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité en matière de recours à la force, mais elle avait essentiellement relancé les interrogations à propos de la priorité qu'il convient d'accorder à la protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire, au delà du respect de la souveraineté nationale⁸²⁴. Néanmoins, l'action qui s'est faite dans ce sens demeure l'exception et ne peut

⁸²³ Comparée à l'opération illégale et illégitime *Provide Comfort* des Etats agissant unilatéralement au Kurdistan irakien en 1991, l'action de l'OTAN dans l'affaire du Kosovo de 1999 a été avancée par les promoteurs du droit d'ingérence comme étant une véritable ingérence humanitaire, désormais reconnue comme légitime.

⁸²⁴ Le dilemme de l'intervention humanitaire, dont l'affaire du Kosovo représenta le cadre, se pose en ces termes du Secrétaire général des Nations Unies : « *d'un côté, est-il légitime pour une organisation régionale d'utiliser la force sans mandat de l'ONU ? De l'autre, est-il admissible de laisser se poursuivre impunément des violations brutales et systématiques des droits de l'homme ? L'inaptitude de la communauté internationale, dans le cas du Kosovo, à concilier ces deux intérêts contraignants est d'évidence tragique* », Kofi Annan, in journal *Le Monde*, du 22 septembre 1999.

être considérée comme un précédent susceptible de fonder une nouvelle règle d'ingérence humanitaire.

En réalité, la prise de conscience, généralement avouée, de l'illégalité des frappes aériennes entreprises par l'OTAN au printemps 1999 au Kosovo et sa condamnation clairement exprimée par un grand nombre d'Etats, témoignent de deux réalités qui sont susceptibles d'être démontrées : que d'une part, l'action de l'OTAN ne peut constituer un précédent permettant de fonder l'émergence d'une nouvelle règle d'ingérence humanitaire (A) et que d'autre part, cette action ne peut se substituer à celle du Conseil de sécurité des Nations Unies (B).

A) Une action condamnée par l'ensemble de la communauté internationale

Plusieurs juristes, journalistes et hommes politiques avaient soutenu que l'action de l'OTAN en 1999 constitue un cas d'ingérence humanitaire. En effet, la doctrine favorable au droit d'ingérence avait conclu à l'émergence d'une nouvelle règle d'ingérence humanitaire à travers le précédent kosovar. Certains auteurs l'affirment⁸²⁵, en avançant que l'action de l'OTAN qui s'est faite en se fondant sur des considérations essentiellement humanitaires, a été menée par une large coalition d'Etats parmi les plus influents du monde⁸²⁶, réunis au sein de l'OTAN. D'autant plus que cette action n'avait pas fait l'objet, d'après eux,

⁸²⁵ Michael Glennon estime que : « *les Etats-Unis et l'OTAN (...) ont abandonné les vieilles règles de la Charte des Nations Unies qui limitent strictement l'intervention internationale dans les conflits locaux* » et admet que les nouveaux interventionnistes ne devraient pas craindre de détruire « *le temple imaginaire édifié dans les dispositions de la Charte des Nations Unies qui interdisent les interventions* », Cf. **GLENNON (M.)**, « The new interventionism: the search for a just international law », in *Foreign Affairs*, New York, mai - juin 1999.

Cf. aussi:

CURRIE (J.), « NATO's humanitarian intervention in Kosovo: making or breaking international law? », in *CYL*, vol XXX VI, 1998, pp. 303 - 333.

WILLAMS (P.) et **SCHARF (M.)**, « Une justification juridique des frappes aériennes de l'OTAN contre la Yougoslavie », New letter de l'automne 1999 de *l'American Society of international Law*, pp. 2- 4.

Cf. Les différents commentaires de certains auteurs américains au sujet de l'intervention au Kosovo, notamment ceux de Thomas Frank, Jonathan Charney et Richard Falk, in *American Journal of international Law*, octobre 1999, vol 93, n° 4, pp. 824 - 862.

⁸²⁶ Tels que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Allemagne, le France, l'Italie, etc.

d'oppositions importantes au sein des Etats membres des Nations Unies. Ces auteurs concluent alors que l'opération *Force Alliée* entreprise par l'OTAN sur le territoire de la République fédérale yougoslave, marque bien la consécration ou l'émergence d'une règle coutumière établissant un droit d'ingérence humanitaire, autorisant les interventions humanitaires armées.

Pour Mario Bettati, le père fondateur de la notion de droit d'ingérence humanitaire, « *le précédent du Kosovo a fait progresser le droit d'ingérence avec l'inculcation, pour la première fois, d'un chef d'Etat en exercice. Il a aussi fait prendre conscience que le droit d'ingérence humanitaire était nécessaire, mais il a révélé que sur le terrain, les demi-mesures actuelles donnent une vision imparfaite, voire erronée, de son exercice. En bref, conclut l'auteur, sa jouissance a gagné en popularité, son exercice auprès des populations a buté sur des obstacles politiques* »⁸²⁷.

Toutefois, cette argumentation peut être remise en cause et ce, à plusieurs points de vue : tout d'abord, on relèvera que plusieurs Etats, même des Etats membres de l'OTAN, avaient tenu à affirmer de manière très claire que, sur le plan juridique, l'action humanitaire au Kosovo ne pouvait pas être considérée comme un précédent consacrant un droit d'ingérence humanitaire (a), ensuite la doctrine condamnant l'action de l'OTAN de 1999 et niant toute consécration de droit d'ingérence dans le cas d'espèce semble majoritaire (b).

a) Condamnation de l'action par les Etats

Il est incontestable qu'un grand nombre d'Etats avaient fait part de leurs réticences, voire de leur condamnation claire à l'égard de l'action militaire menée au Kosovo sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Tel avait été le cas d'Etats comme Cuba⁸²⁸, la Libye⁸²⁹, l'Iran⁸³⁰ ou l'Irak⁸³¹, d'Etats issus de

⁸²⁷ BETTATI (M.), « Les premières leçons du Kosovo », op. cit., page 60.

⁸²⁸ CS/1036, 26 mars 1999, page 10.

⁸²⁹ *Idem.*, op. cit.

⁸³⁰ *Ibid.*, op. cit.

l'éclatement de l'URSS⁸³² ou encore de l'Afrique du Sud⁸³³, de la Namibie⁸³⁴, du Gabon⁸³⁵, de la Chine⁸³⁶, de l'Inde⁸³⁷ ou de la Yougoslavie⁸³⁸, elle même.

La majorité des Etats latino-américains (Argentine, Brésil, Chili, Pérou, Venezuela, Bolivie, Colombie, Paraguay, Equateur, Uruguay, Panama, Costa Rica, Mexique) avaient, dès le lendemain du déclenchement des frappes aériennes au Kosovo, adopté un communiqué au sein du groupe de Rio dans lequel ils condamnaient l'action de l'OTAN en 1999⁸³⁹.

Un bon nombre d'Etats avaient même tenu à adopter une position de principe dans le sens d'une condamnation, sans équivoque, de l'action de l'OTAN en 1999. Il y a lieu d'invoquer, dans ce cadre, tout particulièrement l'importante Déclaration de principe émise, le 24 septembre 1999, par les ministres des affaires étrangères du Groupe des 77 et dans laquelle ils rejetèrent clairement la notion de droit d'ingérence humanitaire qui, selon eux, « *n'a pas de base dans la Charte des Nations Unies et dans le droit international* »⁸⁴⁰. Ces termes expriment la position de la grande majorité de la communauté internationale, résolue à condamner clairement toute violation des règles du droit international telles que énoncées dans la Charte des Nations Unies.

L'action de l'OTAN du printemps 1999 a été condamnée également par la sous-commission de la protection des droits de l'homme des Nations Unies,

⁸³¹ *Ibid.*, op. cit.

⁸³² Décision de l'Assemblée interparlementaire des Etats membres de la CEI du 30 avril 1999 (Arménie, Belarus, Kazakhstan, Kirghizie, Russie, Tadjikistan, Ukraine), qui condamna l'intervention militaire et demanda à la Yougoslavie de résoudre pacifiquement le conflit au Kosovo ; Cf. Annexe à la lettre du 21 avril 1999 adressée au Secrétaire général des Nations Unies par le représentant de la Russie auprès des Nations Unies, A/53/920, S/1999/461.

⁸³³ Cf. journal *Le Monde*, du 3 avril 1999.

⁸³⁴ CS/1035, 24 mars 1999, page 8.

⁸³⁵ *Idem.*, op. cit.

⁸³⁶ *Ibid.*, op. cit.

⁸³⁷ *Ibid.*, op. cit.

⁸³⁸ CS, 24 octobre 1998, S/PV/3937 ; CS/1035, 24 mars 1999 ; CS/1036, 26 mars 1999 ; CS, 14 mai 1999, S/PV/4003.

⁸³⁹ Communiqué transmis au Conseil de sécurité par le représentant permanent du Mexique par une lettre du 26 mars 1999, A/53/884-S/1999/347.

⁸⁴⁰ Déclaration du 24 septembre 1999, émise à l'occasion du 35^e anniversaire de la création du groupe des 77, Cf. <http://www.g77.org/docs/decl/1999/html>.

dans une résolution adoptée le 20 août 1999⁸⁴¹ et par la Cour internationale de justice dans un *obiter dictum* précédant son refus d'indiquer des mesures conservatoires demandées par la Yougoslavie pendant la guerre⁸⁴².

Il semble donc bien évident que cette action de l'OTAN a été non seulement catégoriquement contestée mais aussi condamnée, sur un plan strictement juridique, par un nombre significatif d'Etats soucieux du respect des règles et principes classiques du droit international, même avant le déclenchement des frappes de l'OTAN⁸⁴³. Les Etats avaient même profité des discussions préparatoires de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999, afin de rappeler leur condamnation de l'action de l'OTAN. En sus de la République fédérale yougoslave, victime de l'opération armée *Force Alliée*, plusieurs autres Etats avaient, à l'occasion des travaux préparatoires de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999, réitéré leur condamnation de l'action militaire⁸⁴⁴.

⁸⁴¹ Résolution 1999/2, du 20 août 1999, *Documents des Nations Unies*, E/CN. 4/2000/2.

⁸⁴² Ordonnances du 2 juin 1999, op. cit. Cf. **WECKEL (Ph.)**, « la Cour internationale de Justice. Affaire relative à la licéité de l'emploi de la force (*Yougoslavie c. Allemagne et autres*), Ordonnances du 2 juin 1999 », in *RGDIP*, 1999/3, pp. 697 - 708.

Dans cette affaire, une plainte avait été déposée le 28 avril 1999 par la Yougoslavie contre les 10 pays de l'OTAN : les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Italie, la France, la Belgique, les Pays Bas, l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal, qui avaient effectivement participé au bombardement de son territoire.

La République fédérale yougoslave avait estimé que les bombardements sont illégaux parce que décidés sans l'autorisation du Conseil de sécurité et appela la cour à constater la violation d'un ensemble d'obligations internationales dont la principale était l'infraction à l'interdiction de s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre Etat.

Bien que la cour ait souligné son incompétence *prima facie*, elle a néanmoins renvoyé la question devant le Conseil de sécurité des Nations Unies qui devait trouver une issue au problème, ce qui traduisait sa conviction implicite de l'illicéité de l'action de l'OTAN. La cour s'est, en effet, déclarée préoccupée par l'emploi de la force en ex-Yougoslavie et affirma que « *dans les circonstances actuelles, cet emploi soulève des problèmes assez graves de droit international* », *Idem.* loc.cit. page 706.

⁸⁴³ En effet, lors de l'adoption de la résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, le représentant russe affirma déjà que : « *ce n'est que par des moyens pacifiques que la situation au Kosovo peut être réglée* », CS, 23 septembre 1998, S/PV 3930.

Quant au représentant de la Chine, il avait explicitement condamné : « *la décision prise, sans autorisation du Conseil de sécurité, par une organisation régionale d'intervenir dans les affaires internes de la République fédérale yougoslave, ce qui crée un précédent dangereux de défi à l'autorité du Conseil de sécurité* », CS, 24 octobre 1998, S/PV. 3937. page 15.

⁸⁴⁴ Parmi ces Etats, la Russie, qui a voté en faveur de ladite résolution, avait rappelé que : « *l'action de l'OTAN menée en violation de la Charte des Nations Unies a déstabilisé les efforts déployés par les Nations Unies* », CS. 10 juin 1999, S/PV. 4011.

D'autres Etats avaient manifesté une opposition franche aux frappes aériennes de l'OTAN, en évoquant les règles établies du droit international⁸⁴⁵.

Ces multiples condamnations traduisent alors une unanimité presque totale quant à l'illicéité des opérations militaires de l'OTAN. D'ailleurs, même les Etats qui avaient participé aux opérations militaires au Kosovo, soucieux de ne pas ouvrir la porte à une modification du régime juridique existant, avaient adopté une position fluctuante au sujet de cette action, même avant qu'elle ne soit déclenchée⁸⁴⁶. En outre, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, dans une

La Chine, qui s'est finalement abstenue, a souligné quant à elle que : « *pendant plus de deux mois, sans autorisation du Conseil de sécurité, l'OTAN a lancé des frappes militaires contre la République fédérale yougoslave en violant les normes internationales et en portant atteinte au rôle prédominant du Conseil de sécurité, en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales* », *Idem*. loc. cit.

Le représentant du Brésil avait, pour sa part, évoqué le fait que : « *des précédents problématiques ont été créés en ayant recours à la force militaire, sans l'autorisation du Conseil de sécurité* », *Ibid*. loc. cit.

Le représentant du Belarus avait, lui aussi, rappelé que son pays avait « *condamné les actes de l'OTAN, en violation de la Charte des Nations Unies et des normes internationales* », et c'était la même qualification qui a été adoptée par le représentant du Cuba, *Ibid*. loc. cit.

⁸⁴⁵ La presse avait ainsi fait état des critiques de plusieurs Etats comme la Chine qui a demandé à l'Alliance Atlantique d'« *arrêter immédiatement ses ingérences militaires* ».

L'ex-président sud-africain, Nelson Mandela, avait qualifié d'« *irresponsable la volonté des dirigeants occidentaux de contourner le Conseil de sécurité* ».

Quant au gouvernement indien, il a déclaré, dès le 25 mars 1999, que de « *telles actions unilatérales, conduites sans l'autorisation en bonne et due forme du Conseil de sécurité, sapent gravement l'autorité du système des Nations Unies dans son ensemble* » ; Cités in **GOLUB (Ph.)**, « Cette communauté dite internationale », in *Le Monde Diplomatique*, juin 1999, page 5.

⁸⁴⁶ Ainsi, dès le mois d'octobre 1998, et alors que la menace d'une intervention militaire se précisait, le Chancelier allemand s'était exprimé : « *pour un mandat clair du Conseil de sécurité des Nations Unies avant une éventuelle intervention militaire, à la fin du mois de septembre 1998* », Cf. *La Libre Belgique*, du 29 septembre 1998.

Interrogé à propos des crises de l'Irak et du Kosovo, le 5 novembre 1998, le ministre allemand des affaires étrangères avait déclaré que : « *l'emploi de la force, si elle devient le recours extrême, nécessite un mandat de l'ONU et du droit international* », Cf. *Dépêche AFP*, du 5 novembre 1998.

Dans le cadre des débats préparatifs à la réunion du 50^{ème} anniversaire de l'OTAN, le ministre allemand des affaires étrangères avait précisé, dès le 8 décembre 1998, la thèse exceptionnelle de l'éventuel recours à la force armée dans le cas du Kosovo, en soulignant que : « *l'intervention de l'Alliance était, dans ce cas, exceptionnelle et ne constituait en aucun cas une règle habituelle* », Cf. Discours du ministre allemand des affaires étrangères, du 8 décembre 1998, in *DAI*, 1999, n° 21, page 55.

Le ministre belge des affaires étrangères révéla, lui aussi, qu'« *une série de pays européens insistent pour que l'OTAN n'intervienne hors du territoire de ses membres que munie d'un mandat clair du Conseil de sécurité des Nations Unies* », Cf. *Dépêche de l'agence Belga*, du 8 décembre 1998.

La France avait, elle-même, considéré que la question devait être réglée au sein du Conseil de sécurité. Son ministre des affaires étrangères avait déclaré, le 22 décembre 1998, devant la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale que : « *les Etats-Unis ont envisagé que l'OTAN agisse sans mandat du Conseil de sécurité au nom de l'urgence humanitaire. Ceci était contraire à la Charte*

résolution adoptée le 15 novembre 1999 après la fin de la guerre au Kosovo, avait reconnu que, dans l'état actuel des choses, l'intervention humanitaire demeure considérée comme incompatible avec les buts de l'ONU⁸⁴⁷.

Certains Etats intervenants, membres de l'OTAN, avaient même fait des déclarations visant à dénier tout caractère de précédent à l'intervention au Kosovo et à rejeter la reconnaissance d'un droit d'ingérence humanitaire et se sont fondés plutôt sur les règles établies du droit international⁸⁴⁸. Par conséquent, nous constatons que la plupart des Etats ayant participé à l'opération *Force Alliée* se sont, eux-mêmes, montrés très réticents à se fonder sur un droit d'intervention humanitaire mené sans l'autorisation de l'ONU.

En outre, et en l'absence de l'invocation d'un droit d'ingérence humanitaire comme fondement juridique à l'opération *Force Alliée* par les Etats

des Nations Unies et au traité de Washington, et la France a fait prévaloir sa position. Mais la question d'une auto-saisine de l'OTAN n'est pas réglée. Pour qu'elle le soit, il conviendra que la France, avec ses partenaires du Conseil de sécurité et de l'Union Européenne, obtienne que l'on s'en tienne aux textes existants », Cf. Audition du ministre des affaires étrangères devant la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, du 22 décembre 1998, in *AFDI*, 1998, page 738.

⁸⁴⁷ Résolution du 15 novembre 1999 de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN intitulée : « NATO and humanitarian intervention », <http://www.nato.int/archivedpub/résolutions/99-amersterdam-f.asp/>

⁸⁴⁸ Tel a été, en particulier, le cas lorsque la question a été évoquée devant l'Assemblée générale des Nations Unies, en septembre 1999. Le ministre allemand des affaires étrangères avait, en effet, déclaré à cette occasion que : « *Des interventions humanitaires pourraient apparaître dans la pratique à l'extérieur du système des Nations Unies. Ce serait très problématique. L'intervention au Kosovo a eu lieu dans une situation où le Conseil de sécurité avait les mains liées, tous les efforts déployés en faveur d'une solution pacifique ayant échoué (...). Cette démarche, que seule justifie cette situation particulière, ne doit, toutefois, pas créer un précédent qui affaiblirait le monopole détenu par le Conseil de sécurité pour autoriser l'emploi de la force à des fins légales à l'échelon international, et à fortiori donner carte blanche pour l'emploi extérieur de la force sous le prétexte de fournir une aide humanitaire. Ce serait ouvrir la porte à l'arbitraire et à l'anarchie et nous replongerait dans le monde du XIXe siècle* », Cf. Discours prononcé par J. Fischer, ancien ministre allemand des affaires étrangères, à la cinquante quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 22 septembre 1999, <http://www.nato.int/germany/reden/s.990922c.html/>

C'est dans ce même sens que le ministre français des affaires étrangères avait précisé que l'OTAN était intervenue parce que, pratiquement, tous les Etats étaient d'accord avec une telle opération et que la Russie n'était pas d'accord avec l'emploi de la force mais elle était d'accord pour condamner la politique d'épuration ethnique de Slobodan Milosevic. Il avait conclu alors : « *nous, Français, nous avons déclaré que c'était une exception, cette affaire du Kosovo, et non pas un précédent* », Cf. Entretien de H. Védrine, ancien ministre français des affaires étrangères avec la presse indienne, le 18 février 2000, Base documentaire des déclarations françaises depuis 1990, <http://www.diplomatie.fr/> Enfin, le ministre belge des affaires étrangères avait affirmé qu'il espérait que « *le recours à la force sans l'aval du Conseil de sécurité ne constituera pas un précédent (et ce, parce que) le monde a besoin d'un ordre juridique international qui se substitue à la loi du plus fort* », Cf. *La Libre Belgique*, du 27 septembre 1999.

intervenants, il devient alors très difficile d'interpréter la position des autres Etats non membres de l'OTAN ayant gardé le silence, comme traduisant une *opinio juris* de leur part, consacrant l'existence d'une norme générale établissant un tel droit⁸⁴⁹.

Ces différentes prises de positions montrent bien que l'action de l'OTAN au Kosovo a fait l'objet d'une condamnation quasi-générale de nombreux Etats du monde et qu'à cette occasion, l'admission du droit d'ingérence humanitaire dans le socle des règles juridiques internationales a été rejeté par un nombre d'Etats encore plus important. Il en découle un obstacle supplémentaire à la reconnaissance du cas du Kosovo comme un précédent permettant de prouver l'émergence d'une norme générale établissant un droit d'ingérence humanitaire. C'est pourquoi, la majeure partie de la doctrine s'est rangée du côté de ceux qui avaient condamné l'action de l'OTAN, tout en insistant qu'il ne s'agissait que d'un cas d'exception dans la pratique internationale des actions humanitaires et non d'un précédent en la matière.

b) La condamnation de l'action par la doctrine

La grande majorité de la doctrine⁸⁵⁰ avait condamné l'action armée de l'OTAN contre les forces serbes au printemps 1999, en affirmant qu'il s'agit,

⁸⁴⁹ Pour estimer qu'une telle pratique interprétative permet d'établir la formation d'une norme coutumière nouvelle située hors du cadre de la Charte des Nations Unies, modifiant la portée du principe de non-recours à la force armée, cette norme coutumière devrait être acceptée par la communauté internationale dans son ensemble (selon l'article 53 de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969). Or, dans le cas de l'action de l'OTAN au Kosovo, un nombre important d'Etats avait condamné cette intervention. A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler la déclaration des ministres des affaires étrangères de 132 pays, dans le cadre du groupe des 77, dans laquelle ils avaient clairement rejeté le droit d'intervention humanitaire qui ne trouve pas de base juridique ni dans la Charte des Nations Unies, ni dans le droit international en général. Déclaration du 24 septembre 1999, op. cit., Cf. <http://www.g77.org/docs/decl/1999/html>

⁸⁵⁰ La grande majorité de la doctrine a estimé que l'action est illicite, même si certains auteurs se sont interrogés, par ailleurs, sur sa légitimité. Cf. notamment :

KOHEN (M.), « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », op. cit, pp. 122 et ss.

MOMTAZ (D.), « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », in *RICR*, 2000, pp. 89 et ss.

SIMMA (B.), « NATO, the UN and the use of force : legal aspects », in *European Journal of International Law*, 1999, pp. 1 - 22.

dans l'affaire du Kosovo, d'une intervention à caractère exceptionnel, sans exemplarité et sans avenir. Dans ce sens, Gilles Andreani avait affirmé que : « *la valeur de précédent du recours à la force au Kosovo sera sans doute limitée* »⁸⁵¹ et que « *l'intervention de l'OTAN fera probablement figure d'exception plutôt que de règle en puissance* »⁸⁵². François Dubuisson a soutenu, pour sa part, que : « *le Kosovo ne pouvait en aucune manière constituer un précédent susceptible de menacer l'indispensable autorité du Conseil de sécurité* »⁸⁵³.

Olivier Corten qui, après avoir rappelé que « *l'intervention des Etats membres de l'OTAN a assez clairement été condamnée* »⁸⁵⁴, n'hésita pas à conclure que : « *sur un plan strictement juridique, il est extrêmement difficile de prétendre non seulement que le droit d'intervention humanitaire existe, mais aussi qu'il serait en voie d'être accepté par un nombre significatif d'Etats* »⁸⁵⁵. Cet auteur condamne clairement l'action de l'OTAN, mais pour des motifs bien plus rationnels par rapport à tous les autres auteurs qui s'alignent sur la même position. Il affirma alors que : « *Faire du Kosovo un moment clé de la progression d'un droit d'ingérence humanitaire risque de s'avérer bien gênant pour ses tenants. Avant tout, il est quasi-impossible de soutenir qu'après cette intervention, la situation humanitaire serait meilleure qu'avant (...). Par ailleurs, la passivité de l'OTAN dans d'autres situations au moins aussi graves (Angola, Afghanistan, Sierra Leone, Rwanda, voire Kurdistan...) rend plus*

SPINEDI (M.), « *Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale* », in *Quaderni Forum*, 1998, pp. 23 et ss.

VALTICOS (N.), « *Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie* », op. cit., pp. 5 et ss.

⁸⁵¹ **ANDREANI (G.)**, « *Force et diplomatie à propos de la guerre au Kosovo* », op. cit., page 176.

⁸⁵² *Idem.* op.cit. page 176.

⁸⁵³ **DUBUISSON (F.)**, « *La problématique de la légalité : enjeux et questionnements* », in **CORTEN (O.)** et **DELCOURT (B.)**, *Droit, légitimation et politique extérieure, l'Europe et la guerre au Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

⁸⁵⁴ **CORTEN (O.)**, « *Un renouveau du droit d'intervention humanitaire ? Vrais problèmes, fausses solutions* », op. cit., page 700.

⁸⁵⁵ *Idem.*, op. cit., page 700.

*difficile encore la défense de la thèse de l'intervention humanitaire »*⁸⁵⁶. C'est pour cette raison que l'auteur contesta la manière sélective avec laquelle l'OTAN avait mené son action, en fonction des seuls intérêts et préoccupations des Etats puissants et contesta, par la même, le droit d'ingérence dont la promotion risque « *d'être assimilée au retour à la politique de la canonnière qu'avait précisément voulu éradiquer les auteurs de la Charte des Nations Unies »*⁸⁵⁷.

Olivier Corten et François Dubuisson avaient tenu à dénier tout précédent attestant de l'existence, en droit international, d'une réelle règle en ce sens. Ils soulignent que : « *certaines Etats membres de l'OTAN n'excluent pas de réformer le droit existant dans un avenir plus ou moins proche, mais il est certainement abusif d'en déduire une opinio juris attestant de l'existence, ou même de l'émergence d'une règle autorisant un recours à la force sur la base d'une autorisation implicite du Conseil de sécurité »*⁸⁵⁸.

Pascal Boniface tire des leçons du conflit au Kosovo et parvient à conclure que : « *Le Kosovo est donc, à bien des égards, (...), une exception qui ne fait pas précédent et ne créera pas de règles. On ne voit, à l'heure actuelle, insiste-t-il, aucune situation qui pourrait donner lieu à la même solution, car il s'agissait d'un cas unique, d'une situation inacceptable sur le plan des principes »*⁸⁵⁹. Pour sa part, Frank Latty écrit : « *Pour l'instant, l'exemple du Kosovo reste un cas isolé »*⁸⁶⁰.

De même, Xavier Pacreau avait affirmé que : « *L'intervention au Kosovo tendait à imposer par la force le prima du droit humanitaire sur la souveraineté. Ce type d'intervention unilatérale demeure illégal au regard du*

⁸⁵⁶ CORTEN (O.), « Les premières leçons du Kosovo », in *Courrier de l'Unesco*, juillet - août 1999, page 57.

⁸⁵⁷ *Idem.*, op. cit.

⁸⁵⁸ CORTEN (O.) et DUBUISSON (F.), « L'Hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », op. cit., page 891.

⁸⁵⁹ BONIFACE (P.), « Les leçons du conflit au Kosovo », op. cit., page 70.

⁸⁶⁰ LATTY (F.), « Guerre et paix au Kosovo : le droit international dans tous ses états », op. cit., page 95.

*droit international positif. Les seules interventions humanitaires licites sont celles qui ont pu être engagées dans le cadre des Nations Unies »*⁸⁶¹.

Pour Xavier de Villepin, « *L'exception à la règle qui, en l'espèce, a fait prévaloir, dans une situation extrême, un droit d'intervention humanitaire sur la norme juridique a cependant été conjuguée à un encadrement politique, diplomatique et institutionnel qui permettrait d'éviter de lui conférer valeur de précédent* »⁸⁶².

Par conséquent, il nous semble évident que la condamnation de l'opération *Force Alliée* de l'OTAN par les Etats en général et l'incohérence de la position des Etats intervenants en particulier, s'avèrent être non seulement comme une confirmation de son illicéité au regard du droit international, mais aussi comme signe de son illégitimité au regard de l'opinion publique. Ces différentes prises de position ne semblent, en aucun cas, ouvrir la voie à la consécration d'une quelconque norme nouvelle de droit d'ingérence humanitaire, ce que plusieurs auteurs avaient aussi soutenu.

En outre, si l'ONU n'avait pas eu l'occasion de décider, d'elle-même, une solution avant que l'OTAN ne décide d'agir par la force, il convient dès lors de se demander quel rôle avait joué cette organisation internationale (surtout le Conseil de sécurité) pendant et après les bombardements aériens du printemps 1999 au Kosovo ? Face à l'impuissance d'action et de décision du Conseil de sécurité, l'OTAN pouvait-elle se substituer à celui-ci, passer outre son autorisation et user de la force armée unilatéralement contre un Etat souverain ?

B) Une action ne se substituant pas à celle du Conseil de sécurité

⁸⁶¹ **PACREAU (X.)**, *De l'intervention au Kosovo en 1999 à l'intervention en Irak de 2003*, Paris, LGDJ, 2003, page 164.

⁸⁶² **VILLEPIN (X., de)**, « Les premiers enseignements de l'opération "Force Alliée" en Yougoslavie : quels enjeux diplomatiques et militaires ? », Rapport d'information n° 464 (1998-1999), fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 30 juin 1999, <http://www.senat.fr>.

Depuis son cinquantième anniversaire célébré à Washington en 1999⁸⁶³, l'OTAN avait essayé de mettre à l'évidence sa métamorphose d'une organisation chargée d'assurer la défense des Etats occidentaux contre la menace communiste en Europe, pour devenir un instrument de la sécurité collective dans ce continent et ce, à travers l'introduction d'un nouveau concept stratégique⁸⁶⁴, remplaçant celui de 1991. Lors du conflit du Kosovo, l'organisation devant assurer sa crédibilité et démontrer son rôle principal dans la sécurité et la stabilité en Europe, avait discuté de la possibilité de passer outre l'autorisation formelle du Conseil de sécurité (pour ne pas être tributaire d'un éventuel veto russe ou chinois), en cas par exemple de catastrophe humanitaire majeure⁸⁶⁵. Cette hypothèse fut alors écartée par la suite, afin d'éviter toute controverse.

Toujours dans le cadre de l'affaire du Kosovo, et bien que les souffrances des Albanais du Kosovo constituèrent une « *provocation flagrante à l'égard de la communauté internationale* »⁸⁶⁶, nécessitant alors une action d'urgence pour sauver la population massacrée par les Serbes, le Conseil de sécurité resta silencieux tout en s'abstenant de réagir, même devant l'impasse diplomatique consécutive à l'échec des négociations de Rambouillet du 6 février 1999, ce qui remettait en cause la crédibilité de l'ONU ainsi que sa capacité de répondre aux nécessités contemporaines de la sécurité collective. L'action de l'OTAN peut-elle alors constituer un substitut à celle du Conseil de sécurité des Nations Unies, menacé d'être bloqué suite à un veto russe ou chinois ?

Il n'est pas vain de rappeler que le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1203 (1998) du 24 octobre 1998, avait tenu à réaffirmer que : « *la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du*

⁸⁶³ Déclaration de Washington, in *DAI*, n°11, 1^{er} juin 1999, op. cit., page 481.

⁸⁶⁴ Alliance's Strategic Concept, NATO, Press release, op. cit.

⁸⁶⁵ Et ce, sur proposition américaine, Cf. Interview de Madeleine Albright, in journal *Le Monde*, du 9 décembre 1998.

⁸⁶⁶ Selon les termes de Philippes Weckel, Cf. **WECKEL (Ph.)**, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », op. cit., page 28.

maintien de la paix et de la sécurité internationales »⁸⁶⁷. Ce rappel, dans la dernière décision précédant l'intervention armée de l'OTAN, n'est sans doute pas dépourvu de signification. De surcroît, le Secrétaire général des Nations Unies avait lui aussi tenu à souligner l'importance capitale du rôle du Conseil de sécurité dans le processus de maintien de la paix et de la sécurité internationales, tout en avertissant que : « *Faute d'assurer indiscutablement cette mission, à l'ère des droits de l'homme, de l'interdépendance et de la mondialisation, il (le Conseil de sécurité) court le risque d'en voir d'autres prendre sa place* »⁸⁶⁸.

Les événements qui se sont succédés, depuis le début de la crise au Kosovo, nous ont révélé que non seulement le problème kosovar faisait face à un effacement critiquable du rôle diplomatique de l'ONU en pareilles circonstances⁸⁶⁹, mais il était, en plus, confronté à un silence inexpliqué quant à l'hypothèse d'un recours à la force armée, en vue de faire cesser les violations sommaires des droits de la personne humaine⁸⁷⁰. Le Conseil de sécurité n'avait ni autorisé, ni interdit une hypothèse pareille⁸⁷¹. Par conséquent, l'irrésolution et

⁸⁶⁷ Paragraphe 7 du préambule de la résolution 1203 (1998).

⁸⁶⁸ Kofi Annan, in journal *Le Monde*, du 22 septembre 1999, op. cit.

⁸⁶⁹ Et ce, en dépit des prises de positions courageuses du Secrétaire général des Nations Unies, dans le sens d'une condamnation claire des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire de la part du gouvernement serbe. En effet, le Secrétaire général des Nations Unies, dans sa déclaration du 9 avril 1999, avait invité la Yougoslavie à se soumettre aux exigences de la communauté internationale en ces termes : « *Je lance un appel urgent aux autorités yougoslaves pour qu'elles prennent les engagements suivants : mettre fin immédiatement à la campagne d'intimidation et d'expulsion de la population civile ; faire cesser toutes les activités des forces militaires et paramilitaires au Kosovo et retirer ses forces ; accepter inconditionnellement le retour dans leurs foyers de tous les réfugiés et de toutes les personnes déplacées ; accepter le déploiement d'une force militaire internationale pour garantir que le retour des réfugiés se fera dans des conditions de sécurité et que l'aide humanitaire sera acheminée librement ; permettre à la communauté internationale de vérifier que ces engagements sont respectés. Dès lors que les autorités yougoslaves auront accepté ces conditions, je prie instamment les dirigeants de l'Alliance de l'Atlantique Nord de suspendre immédiatement les bombardements aériens sur le territoire de la République fédérale de Yougoslavie* », S/1999/402.

⁸⁷⁰ Selon Philippe Weckel : « *L'affaire du Kosovo met directement en cause la capacité des organisations mondiales à répondre aux nécessités contemporaines de la sécurité collective (...). Les Etats de l'Alliance atlantique ont incontestablement aidé l'ONU à sortir d'une impasse, mais en palliant sa carence, ils lui ont adressé un message sans ambiguïté* », Cf. **WECKEL (Ph.)**, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », op. cit., page 21.

⁸⁷¹ Le Secrétaire général des Nations Unies expliqua la défaillance de l'ONU par l'absence de consensus sur la possibilité d'emploi de la coercition légitime dans les situations de conflits armés non internationaux. Dans son Rapport à l'Assemblée générale lors de sa cinquante quatrième session, il constata que : « *Le Conseil de sécurité s'est trouvé dans l'impossibilité d'intervenir dans la crise du*

l'abstention du Conseil de sécurité dans une situation gravissime ne peuvent être analysées autrement que comme un manquement contestable à ses obligations fonctionnelles. En l'occurrence, la carence du Conseil de sécurité était donc indiscutable. Mais la défaillance des mécanismes collectifs de rétablissement et d'imposition de la paix, telle que révélée dans cette affaire, pouvait-elle faire de l'action décidée et menée unilatéralement par l'OTAN, le substitut juridiquement acceptable de celle du Conseil de sécurité ?

Il est évident que, même si les Etats de l'Alliance avaient aidé l'ONU, qui a montré des signes évidents de faiblesse, à sortir de cette impasse, les frappes aériennes qu'ils avaient lancées le 23 mars 1999 soulèvent un grave problème de conformité au principe essentiel de non-recours à la force armée, tel que formulé par l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies, interdisant l'utilisation de la force contre tout Etat, qu'il soit ou non membre de l'ONU, hormis les cas de légitime défense et de mesures coercitives de sécurité collective autorisées par le Conseil de sécurité.

Par conséquent, si cette action de l'OTAN ne se conçoit pas comme une mesure de sécurité collective puisque non autorisée par le Conseil de sécurité, elle ne peut non plus être considérée comme un cas de légitime défense. En effet, bien que l'article 52 de la Charte des Nations Unies permette « *l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional* », il est à noter que l'OTAN ne répond point aux critères constitutifs d'un organisme régional au sens du chapitre VIII de la

Kosovo parce que la question de la légitimité d'une telle intervention suscitait de profonds désaccords entre les membres du Conseil, désaccords qui reflétaient, d'ailleurs, l'absence de consensus au sein de la communauté internationale en général » et ajouta que : « *des mesures de coercition qui sont prises sans l'autorisation du Conseil de sécurité portent atteinte à l'existence même du système de sécurité fondé sur la Charte des Nations Unies. Seule la Charte offre une base juridique universellement acceptée pour le recours à la force* », Cf. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur l'activité de l'organisation, 54^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 20 septembre 1999, supplément n°1, A/54/1.

Charte des Nations Unies⁸⁷², mais représente plutôt un mécanisme de défense collective, tel que prévu et organisé par l'article 51 de la Charte des Nations Unies⁸⁷³. Cet article permet à tout Etat la possibilité de recourir à la force en guise de défense face à une agression armée. Toutefois, l'article 51 de la Charte des Nations Unies est manifestement inapplicable dans le cas du Kosovo, puisque, comme nous l'avons déjà rappelé, aucun acte d'agression armée n'est imputable à la République fédérale yougoslave contre l'un des membres de l'OTAN.

Dans cette affaire, où les frappes aériennes du printemps 1999 furent massivement condamnées et où l'action armée entreprise par l'OTAN ne peut se permettre de se substituer à celle du Conseil de sécurité⁸⁷⁴, sans être considérée comme illicite, l'OTAN avait donné à l'ONU⁸⁷⁵ l'occasion de réviser sa Charte et de revoir sa réglementation relative à la sécurité collective et à la protection des droits de la personne humaine⁸⁷⁶, surtout lorsqu'elle se heurte à un blocage

⁸⁷² Depuis les années 50, jusqu'à nos jours, la nature de l'OTAN en tant qu'Alliance défensive ou organisme régional, a été l'objet de points de vues contrastées. Il suffit de relever, à titre d'exemple, les thèses opposées soutenues à ce propos par les commentateurs des articles 52 et 53 de la Charte des Nations Unies, W. Hummer, M. Schweitzer et G. Ress, Cf. **SIMMA (B.)**, *The Charter*, pp. 690 - 691 et 730, cité in **SICILIANOS (L-A)**, « L'autorisation par le Conseil de sécurité à recourir à la force : une tentative d'évaluation », in *RGDIP*, 2002/1, page 27, note 90.

⁸⁷³ L'article 51 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* ».

⁸⁷⁴ Malgré son état de paralysie, à cause d'un éventuel blocage dû aux veto russe et chinois.

⁸⁷⁵ Dont l'inaction et la faiblesse, dans le cas d'espèce, attirent plus d'attention que son action dans les cas précédemment étudiés.

⁸⁷⁶ Depuis l'affaire du Kosovo de 1999, plusieurs avancées s'étaient faites ressentir dans le sens du renforcement de la protection internationale des droits de l'homme et du droit humanitaire, sur le plan normatif et institutionnel. Il s'agit notamment de l'introduction de la notion de « Responsabilité de protéger », initiée par le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats en 2001, la création d'une Commission de consolidation de la paix en 2005 et la création du Conseil des droits de l'homme en 2006, en remplacement de la Commission des droits de l'homme (Cf. nos développements ultérieurs au sein de la deuxième partie de notre thèse). Néanmoins, il est utile de rappeler que le droit international positif n'a aucunement consacré une quelconque norme positive de droit d'ingérence, jusqu'à présent.

susceptible de restreindre ses choix militaires et donc susceptible de laisser ouvert un conflit qui menace la paix et la sécurité internationales⁸⁷⁷.

Ayant dressé un tableau exhaustif des différents points de vue à propos de l'action militaire de l'OTAN dans l'affaire du Kosovo, et ayant fait le tour des arguments présentés, qu'ils soient pour ou contre cette action, nous sommes alors en mesure de prendre position à propos de cette affaire. A cet effet, nous pensons que cette action, illicite sur le plan juridique car non autorisée par le Conseil de sécurité, ne peut en aucun cas se présenter comme un précédent fondant l'émergence d'un droit d'ingérence humanitaire, et que les rapports interétatiques fondés sur le droit ne doivent pas être le privilège d'un cercle restreint d'Etats, où seule la force serait le moyen de sortie de crise. Nous estimons que certaines puissances n'hésitent pas alors à violer le droit international lorsque celui-ci ne correspond plus à leurs intérêts, annonçant par là, une cristallisation progressive de la logique de la force et non la logique du droit.

Dans ce sens, il nous paraît incontestable que l'action armée de l'OTAN est une action illégale par rapport aux règles établies du droit international et toute tentative de sa théorisation, à travers l'annonce d'une nouvelle règle normative de droit d'ingérence, est sans doute grave car elle risque d'ouvrir la porte à l'arbitraire et à l'application des deux poids deux mesures.

De surcroît, l'ambiguïté du statut politique du Kosovo avait pour conséquence de mauvaises interprétations de la lettre des résolutions de l'ONU concernant ce statut politique, d'où les nombreuses critiques adressées à la

⁸⁷⁷ Dans le cadre de la position de la Cour internationale de justice quant à la licéité de la force, Philippe Weckel remet en cause l'efficacité et l'effectivité du système onusien, en écrivant : « *Si la Charte de San Francisco ne permet pas de légitimer l'emploi de la force dans les circonstances mêmes qui ont justifié son élaboration, l'échec absolu de l'ONU est patent. Les concepts émergents d'intervention humanitaire armée et de sécurité humaine (...) ouvrent peut-être la voie à une remise en cause du système de sécurité collective et du maintien de la paix et de la sécurité internationales, si le Conseil de sécurité n'est pas en mesure d'imposer effectivement les limitations de souveraineté nécessaires à la sauvegarde d'un ordre universel, pacifique et humain* », Cf. **WECKEL (Ph.)**, « CIJ, affaires relatives à la licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c/ Allemagne et autres), ordonnances du 2 juin 1999 », op. cit., page 708.

MINUK⁸⁷⁸ qui avait exercé, selon certains, une véritable tutelle sur le Kosovo⁸⁷⁹. Il s'agit, toutefois, d'un statut provisoire⁸⁸⁰ qui devait durer pendant 3 ans au bout desquels il devrait y avoir un accord final entre les autorités fédérales et les représentants du Kosovo, afin de fixer le statut définitif du Kosovo⁸⁸¹.

⁸⁷⁸ MINUK : Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo chargée des opérations civiles et de l'administration du territoire du Kosovo.

⁸⁷⁹ Sur cette question, Frank Latty tient à infirmer l'idée selon laquelle l'intervention onusienne dans le cadre de la MINUK est assimilée à un véritable protectorat ou une véritable tutelle sur le Kosovo. D'une part, l'auteur soutient que la notion de protectorat se réfère à une relation juridique entre deux Etats. Or, l'ONU n'est pas un Etat. D'autre part, il rappelle que le Conseil de sécurité insiste sur l'appartenance du Kosovo à la RFY, ce qui rend caduc, selon lui, le recours à la notion, désuète par ailleurs, de « *protectorat* ».

L'auteur poursuit que même les expressions de « *mandat* » ou de « *tutelle* » ne sont pas non plus adaptées dans le cas de la MINUK, car elles ne s'appliquent que dans des situations coloniales, l'objet de l'institution étant de faciliter l'accession du territoire à l'indépendance, Cf. LATTY (F.), « Guerre et paix au Kosovo : le droit international dans tous ses états », op. cit., page 97.

Néanmoins, nous pensons que la signification des expressions « *mandat* », « *tutelle* », « *protectorat* », telles que employées par la doctrine concernant le cas du Kosovo, n'est pas prise dans son essence juridique. En évoquant ces mots pour qualifier l'intervention onusienne au Kosovo, ces auteurs ont plutôt l'intention de dénoncer les abus de l'interprétation du droit international qui devient, pour les grandes puissances, un moyen pour se départager le monde en zones d'influences, ce qui peut être assimilé à une nouvelle forme de protectorat !

⁸⁸⁰ Cf. les développements de Ribh Chaambi sur le statut politique du Kosovo, surtout la partie consacrée au « Kosovo à la charnière entre le statut d'une province autonome et celui d'un Etat fédéré », in CHAAMBI (R.), *L'affaire du Kosovo et le droit international*, op. cit., pp. 150 - 155.

⁸⁸¹ Il convient de noter, toutefois, qu'à partir du 1^{er} novembre 2005, le Secrétaire général des Nations Unies avait annoncé son intention de nommer l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari pour mener les négociations sur le statut définitif du Kosovo. Mais la mort d'Ibrahim Rugova, président du Kosovo, le 21 janvier 2006, avait repoussé les négociations sur le statut de la province. L'indépendance sera peut-être la solution inévitable pour le Kosovo, tant sont énormes les obstacles à son maintien dans le cadre administratif de la Serbie. Mais ce chemin ne saurait être envisagé qu'en concertation étroite et prolongée avec Belgrade, soucieux par ailleurs de la protection de la minorité serbe demeurée sur place.

Une indépendance précipitée, comme la réclame le président Bush, non négociée dans le cadre de l'ONU, pourrait entraîner la constitution, à courte échéance, d'une « Grande Albanie », ce qui relancerait automatiquement les irrédentismes croate et serbe aux dépens de la Bosnie. Sans parler du précédent international explosif que cela constituerait pour de multiples entités tentées de proclamer, elles aussi, unilatéralement, leur indépendance. A savoir : la Palestine (Israël), le Sahara occidental (Maroc), la Transnistrie (Moldavie), le Kurdistan (Turquie), la Tchétchénie (Russie), l'Abkhazie (Georgie), le Haut-Karabakh (Azerbaïdjan), Taïwan (Chine), voire, en Europe même, le Pays basque et la Catalogne (Espagne, France), pour ne citer que ces cas. Le problème du Kosovo est devenu un problème politique et pour les Kosovars tout se joue à New York, les Américains étant les seuls à pouvoir décider de leur sort. Mais dans tous les cas, qu'il accède à son indépendance ou pas, les risques de retour aux armes au Kosovo se sont déjà fait sentir à travers les déclarations des minorités serbes et des Albanais du Kosovo depuis juillet 2007, www.rian.ru/international/html.

Sur le plan pratique, la KFOR⁸⁸² a été placée sous le contrôle opérationnel de l'OTAN, mais chaque contingent a été placé sous commandement national. Cette force impressionnante de presque 50.000 hommes a été composée d'unités terrestres, aériennes et maritimes avec une participation dominante des forces des Etats-Unis. L'opération ainsi mise en place pour garantir militairement le respect de l'accord de paix est, à bien des égards, une opération originale qui constitue un ensemble d'innovations par rapport aux opérations classiques de maintien de la paix. En effet, la KFOR présente des spécificités certaines non seulement à cause des conditions uniques dans lesquelles cette force a pu être créée, mais aussi du fait de sa coexistence avec la MINUK. La résolution 1244 (1999) est d'ailleurs la seule à avoir autorisé la constitution simultanée et le codéploiement d'une force multinationale (la KFOR) et d'une force des Nations Unies (MINUK).

Néanmoins, ni la KFOR, ni la MINUK, malgré les efforts déployés n'avaient réussi à établir un processus certain de réconciliation nationale. L'affaire du Kosovo reste, jusqu'à aujourd'hui, ouverte et ses problèmes politiques, économiques et éthiques du départ, persistent toujours. Le Kosovo demeure en conflit perpétuel si on tient compte les violations qui s'y poursuivent, même en présence de la KFOR.

En conclusion, si l'on veut résumer l'ensemble des actions et interventions menées au Kosovo en 1999, pour des fins humanitaires ou de maintien de la paix, nous pouvons dire qu'elles se situent dans le cadre de deux interventions majeures, l'une armée et illicite sur le plan juridique car menée sans l'autorisation du Conseil de sécurité : celle de l'OTAN dans le cadre de la *Force Alliée* ; l'autre armée et licite, menée avec l'aval du Conseil de sécurité mais avec un acteur principal, l'OTAN, dans le cadre de la KFOR. Il est vrai que l'insistance des gouvernements occidentaux à ce que la KFOR soit, en

⁸⁸² KFOR : Kosovo force ou force multinationale de maintien et d'imposition de la paix au Kosovo, ayant pour rôle principal le rétablissement de la paix et le maintien de l'ordre au Kosovo.

pratique, constituée et commandée par l'OTAN mérite l'attention et suscite les interrogations. L'OTAN jouait-elle son prestige dans l'affaire du Kosovo ? Mais le prestige d'une organisation ou d'un Etat peut-il être comparé aux destructions causées par le bombardement et aux pertes de vies humaines innocentes ?

Toutes ces questions révèlent une réalité fort contestée de l'état de la pratique internationale en matière d'action humanitaire, celle du dysfonctionnement du droit international (ou plutôt de son instrumentalisation par les Etats les plus puissants). Nous avons, à l'occasion de cette affaire, montré encore une fois que le droit se trouve alors tiraillé entre les intérêts égoïstes des grandes puissances et les nécessités humanitaires des populations opprimées⁸⁸³.

En outre, les événements au Kosovo avaient suscité un grand débat sur la priorité qu'il conviendrait d'accorder au respect de la souveraineté des Etats sur la protection des droits de l'homme. Mais derrière ce faux débat, se cache une problématique encore plus épineuse, celle de la contestation du rôle qu'une alliance militaire entend jouer dans la sécurité collective, surtout lorsqu'elle décide seule d'aller vers l'avant, sans autorisation aucune du Conseil de sécurité⁸⁸⁴, marquant ainsi un tournant dans la nature même des interventions et actions à caractère humanitaire, ainsi que dans les conditions de leur mise en œuvre. La crise du Kosovo avait donc placé le Conseil de sécurité des Nations Unies dans un rôle minimal qu'il est cependant seul à pouvoir jouer : celui d'un organe de légitimation suprême de mesures prises en dehors de lui, et tendant à

⁸⁸³ Pascal Boniface affirme, dans ce cadre, que : « *classiquement, le droit vient malgré tout adoucir le rapport de force. Dans le cas du Kosovo, le rapport de force entre l'OTAN et la Yougoslavie penchait très nettement en faveur de l'OTAN, laquelle s'est exonérée du droit (...). Le droit, assure-t-il, s'est effacé au profit de la force, même si un consensus réel a régné parmi les alliés* », Cf. **BONIFACE (P.) et GARAPON (A.)**, « Morale et relations internationales », in *Revue internationale et stratégique*, 1999, n°35, pp. 27 - 28.

⁸⁸⁴ Sous différents aspects, les résolutions du Conseil de sécurité prises à l'occasion de l'affaire du Kosovo, outre qu'elles relèvent toutes du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, présentent plusieurs caractéristiques communes qui, d'une certaine façon, donnent le sentiment que le Conseil de sécurité des Nations Unies a été davantage cantonné dans un rôle d'entérinement de décisions prises dans d'autres enceintes plus réduites ou informelles, qu'il n'a initié ou décidé lui-même des mesures qu'il aurait été chargé de mettre en œuvre.

permettre l'usage de la contrainte, économique comme militaire, à l'égard d'un Etat responsable d'une menace à la paix.

Désormais, nous remarquons que la porte est aujourd'hui grande ouverte pour tout abus de tentatives unilatérales, se moquant de la légalité, de la légitimité et des règles du droit international. Nous pensons particulièrement au cas des Etats-Unis, qui se croient tout permis depuis les attentats du 11 septembre 2001. Leurs interventions en Afghanistan en 2001 et en Irak en 2003, avaient constitué un choc pour le monde entier. Le dernier souci des Etats-Unis d'Amérique c'est la légalité et le droit international. Leur président, George Bush Junior ne cesse de changer de discours pour justifier sa guerre contre le terrorisme. La troisième guerre du Golfe de 2003, sans précédent, unilatérale, menée sans autorisation des Nations Unies, contraire aux règles les plus élémentaires du droit international et du droit international humanitaire, ne pouvant être qualifiée ni d'acte de légitime défense, ni de contre mesures, décidée par les Américains et menée par une coalition d'Etats occidentaux, ne parvenant pas à établir l'ordre en Irak, provoquant quotidiennement la mort de civils innocents et causant une guerre civile au sein du peuple irakien, est et reste un cas unique et typique de la consécration de la raison du plus fort. L'enjeu en Irak est grand, nous le savons, le but de cette guerre ce n'est pas aider une population qui a tant souffert depuis les années 80, mais sa vraie justification, c'est tout simplement le pétrole⁸⁸⁵.

⁸⁸⁵ Un auteur affirme, dans ce sens, que : « *La centralité de l'ONU au sein du système international découle de sa légitimité, de sa crédibilité et de son autonomie. A la lumière des événements de 2003, il apparaît que l'ensemble de ces fondements ont été bousculés ou remis en cause* », **GUEHENNO (J-M)**, « Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'ONU et le Conseil de sécurité », in *Revue politique étrangère*, automne - hiver 2003, page 702.

CONCLUSION DE LA PARTIE PREMIERE

Les difficultés affrontées par l'ONU dans toutes les actions que nous avons étudiées, qu'elles soient ou non autorisées par le Conseil de sécurité, soulignent combien les promesses d'un épanouissement de la sécurité collective dans un monde de post-guerre froide n'avaient pas été tenues. Tout d'abord, les interventions militaires des Nations Unies n'avaient pas été une complète réussite. Menées d'une façon souvent improvisée, elles avaient échoué en Bosnie, en Somalie, au Rwanda et au Timor oriental. Ces échecs s'expliquent *grosso modo* par le fait que les structures militaires n'étaient pas assez développées pour suivre de façon simultanée toutes ces opérations ; d'autant plus que les opérations onusiennes coûtent cher en termes financiers et humains. Pour les actions menées unilatéralement, notamment au Kurdistan irakien et au Kosovo, elles avaient tout simplement témoigné d'une marginalisation de l'ONU, tenant lieu du droit de la force et non de la force du droit

Bien que l'ensemble des actions humanitaires menées depuis la fin de la guerre froide jusqu'à nos jours, autorisées ou non par le Conseil de sécurité, aient des résultats mitigés, tous les cas d'espèce que nous venons d'étudier ne s'inscrivent point dans une ligne de conduite pouvant plaider pour un début de consécration coutumière de l'ingérence humanitaire. Chaque cas que nous avons étudié est un cas unique, qui ne répond qu'aux seules circonstances entourant ses événements propres. Déjà pour l'intervention en faveur des Kurdes de l'Irak (Etat vaincu), pour l'intervention en ex-Yougoslavie (Etat en décomposition), pour l'intervention en Somalie (Etat inexistant), pour l'intervention au Rwanda (Etat faible), pour l'intervention au Kosovo (minorité ethnique), pour l'intervention au Timor oriental (territoire occupé), la question du choix sélectif des actions des Etats les plus puissants reste au centre de toutes les attentions.

Selon que la communauté internationale est face à une absence d'Etat

(Somalie), un Etat faible (Rwanda), vaincu (Irak) ou en décomposition (ex-Yougoslavie), à un Etat puissant (Etats-Unis), un Etat allié (Turquie, Israël, etc.) ou à un Etat membre permanent du Conseil de sécurité (la Russie pour l'affaire tchétchène, la Chine pour l'affaire du Tibet, etc.), la réaction ou l'absence de réaction marque les limites d'un interventionnisme unifié et d'une pratique homogène en matière d'intervention humanitaire.

En résumé, le bilan de l'usage de la force par l'ONU, depuis la fin de la guerre froide, nous semble très mitigé. Les opérations en Bosnie et en Somalie sont généralement considérées comme des échecs. De même, les interventions militaires au Rwanda et au Timor oriental n'étaient qu'une réponse partielle au conflit ethnique et n'avaient point pu évité le génocide déjà prévu dans un cas, comme dans l'autre. Le nouvel intérêt pour les opérations onusiennes et la reconnaissance qu'elles ne peuvent réussir que si elles s'inscrivent dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, soulignent combien il est nécessaire d'identifier les facteurs qui conditionnent le succès de telles opérations.

Au centre de la réflexion figure alors une grande question, celle de la volonté des Etats occidentaux à intervenir pour gérer les conflits de la planète. La pratique d'intervention humanitaire ne s'en prend pas aux pays puissants, elle est souvent appliquée aux pays faibles tels que l'Irak, la Somalie, le Rwanda, le Soudan, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Kosovo, ou le Timor oriental. Par conséquent, nous sommes ici confrontés à une morale très sélective où les uns et les autres ne placent pas le curseur au même endroit.

D'ailleurs, les précédents que nous avons étudiés, souvent répertoriés par certains dans la catégorie des interventions humanitaires, ne sont pour d'autres que de simples cas d'aide humanitaire ou d'assistance humanitaire, mais point d'ingérence. Le problème y est d'abord politique, il devient par la suite humanitaire, en interpellant l'éthique et la morale internationale.

Entre un simple mouvement humanitaire, ce qui est son essence, et le droit de contrôle de la légitimité d'un gouvernement sur son territoire, ce qui risque d'en être la conséquence, le droit d'ingérence épouse des contours redoutés et ambigus. Mais si les possibilités de réactions aux violations des droits de la personne humaine existent, et qu'elles peuvent normalement être utilisées contre la Russie, la Chine, Israël, les Etats-Unis, (etc.), en toute légalité, quelle est donc l'utilité de ce droit d'ingérence ? Sa reconnaissance, en tant que norme positive, va-t-elle changer quelque chose dans le panorama des relations internationales, tel que vécu aujourd'hui ?

Nous pensons qu'il est vain d'évoquer un nouveau droit d'ingérence humanitaire, alors qu'il existe un droit humanitaire contraignant (Conventions de Genève, Convention contre le génocide, etc.) et que, par ailleurs, le chapitre VII de la Charte des Nations Unies permet d'intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat en cas de « menace contre la paix », notion que le Conseil de Sécurité avait considérablement élargie, depuis la fin de la Guerre froide.

Néanmoins, nous ne pouvons négliger le fait que l'ONU est aujourd'hui dominée par les grandes puissances qui l'avaient créée, les membres permanents du Conseil de sécurité. Chacune de ces puissances peut user, et abuser de son droit de veto pour bloquer les décisions qui ne lui conviennent pas, ainsi que tout amendement au texte de la Charte des Nations Unies, estimé contraire à ses intérêts. C'est une nouvelle vision du monde dans laquelle les grandes puissances doivent assurer le maintien de la paix. L'ONU ne peut donc agir ou choisir de ne pas agir que lorsque les intérêts des grandes puissances sont, ou non, en jeu, ce qui explique son retard ou son incapacité à traiter de la Corée du Nord, du Cachemire, de la Tchétchénie, de la Palestine, du Darfour, etc.⁸⁸⁶

⁸⁸⁶ Cette politique des deux poids deux mesures de l'ONU a été récemment vérifiée à l'occasion de la guerre qui a éclaté le 12 juillet 2006 entre Israël et le Liban et qui s'est poursuivie pendant plus d'un mois. La résolution 1701 (2006) du 12 août 2006, dans laquelle le Conseil de sécurité avait enfin appelé à la cessation totale des hostilités, a été trop tardive et avait laissé impunis les actes d'agression subis, Cf. notamment, pour plus de détails à propos de cette résolution :

De surcroît, nous ne manquons pas de souligner l'unilatéralisme américain qui a caractérisé l'ordre juridique international et le système des relations internationales depuis l'effondrement du bloc socialiste. Cet unilatéralisme s'est accru surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001 et l'ONU est devenue, depuis, pour les Etats-Unis un instrument parmi d'autres de gestion des crises, une boîte à outils dans laquelle ils peuvent puiser comme bon leur semble. Elle est ainsi devenue, pour eux, une instance fonctionnelle, une source de légitimité pour l'utilisation de la force, mais non un instrument pour en limiter l'usage. Le Conseil de sécurité n'est donc qu'un passage obligé, qui peut être marginalisé, même s'il est toujours préférable d'obtenir son autorisation afin de rallier le plus de soutiens possibles.

La pratique des Etats en matière d'action humanitaire sert-elle à fonder, théoriquement, une nouvelle norme de droit d'ingérence humanitaire sur le plan juridique international ou bien les règles juridiques existantes sont suffisantes pour protéger les droits de la personne humaine, sans heurter les règles établies du droit international, depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies ?

BEN ACHOUR (R.), « La résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité : trop tard et trop peu ! », in *Actualité du droit international*, novembre 2006, <http://www.ridi.org/adi>.

PARTIE DEUXIEME

LE DROIT D'INGERENCE : UNE REGLEMENTATION PRECAIRE

Depuis la fin de l'ordre bipolaire, la société internationale assiste au retour de plusieurs valeurs politiques et éthiques se basant sur des notions comme l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme, la bonne gouvernance⁸⁸⁷. Figurant parmi les principes de base de l'exercice du pouvoir, des notions pareilles sont essentiellement d'origine occidentale ; mais aujourd'hui, le discours sur l'Etat de droit et la démocratie tend à s'élargir, à s'enrichir et à conquérir des dimensions nouvelles et universelles. En effet, les évolutions du droit international et l'importance prise par les questions des droits de l'homme, les crimes contre l'humanité, le traitement des minorités, (etc.) semblent transfigurer des principes longtemps considérés comme infranchissables, ayant « *franchi les frontières nationales et dépassé les souverainetés étatiques pour s'imposer, en un laps de temps assez court, comme des (...) principes directeurs des relations internationales* »⁸⁸⁸.

De surcroît, il est de notoriété que le droit international repose sur la pierre angulaire de la souveraineté. Il en résulte, à priori, que non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence, sont interdites car contraires au droit international. Toutefois, on assiste aujourd'hui, de plus en plus, à une profonde altération de la conception rigide de la souveraineté absolue, et cette dernière va être tempérée par des pratiques d'intervention à but humanitaire. Par ailleurs, le respect des droits de la personne humaine semble s'imposer sur la scène internationale et le caractère absolu et exclusif de la souveraineté se voit alors limité face aux besoins urgents de l'humanité.

D'un autre côté, la mondialisation de l'information et la rapidité de la circulation des nouvelles et des images font que certaines atteintes à la vie et à la dignité humaine éclatent au grand jour, suscitant des réactions souvent émotionnelles. De même, une prise en considération de la prolifération des organisations gouvernementales et non gouvernementales militant en faveur des

⁸⁸⁷ Cf. **BEN ACHOUR (R.)**, «Le droit international de la démocratie », in *Cours euro-méditerranéen Bancaja de droit international*, vol. IV, 2000, pp. 327 - 362.

⁸⁸⁸ *Idem.* op. cit., page 327.

causes humanitaires à travers le monde, laisse apparaître l'incontournable importance de l'action humanitaire sur le plan international. Aussi, faut-il souligner l'effort considérable entrepris par le pouvoir médiatique, soutenu par l'opinion publique et par les militants en faveur de la cause humanitaire. Tout cela joue un rôle fondamental dans l'expansion des normes et des valeurs, en vue de sauver des vies humaines.

Mais comment circonscrire l'humanitaire pour mieux cerner ses significations, son ambiguïté, sa légitimation, son effectivité, son efficacité et ses limites ? Comment diluer la confusion et l'imprécision autour de la formulation et de la définition d'un droit d'ingérence encore trop précaire et trop ambigu ?

Étudier les différentes facettes d'une problématique pareille, à ce niveau théorique de l'analyse, revient à analyser la question de l'ingérence humanitaire sous la lumière de deux cadres authentiques : celui de la légalité, d'une part et celui de la légitimité, d'autre part. Sur ces deux dernières notions, le professeur Majid Benchikh précise que : « *Dans l'ordre interne comme dans l'ordre international, légitimité et légalité se côtoient, s'épaulent ou se confrontent sans jamais se confondre* »⁸⁸⁹. Pour Eric Goemaere et François Ost, « *l'action humanitaire se déploie au carrefour de trois sphères qui constituent autant de critères nécessaires pour l'évaluer : la légalité, l'efficacité et la légitimité. La légalité est le domaine du droit, son univers est celui des textes juridiques ; l'efficacité est le domaine du fait, de la force, de la performance, ses instruments sont souvent l'argent et l'aptitude à mobiliser la force ; la légitimité est le domaine de l'éthique, son univers est celui de la conscience, privée ou publique* »⁸⁹⁰.

⁸⁸⁹ **BENCHIKH (M.)**, (sous dir.), *Les Organisations internationales et les conflits armés*, L'Harmattan, 2001, page 40.

⁸⁹⁰ **GOEMAERE (E.) et OST (F.)**, « L'action humanitaire : questions et enjeux », in *La Revue Nouvelle*, novembre 1996, page 76.

Alors si « *la légalité* »⁸⁹¹ renvoie à la conformité du droit positif et à des règles juridiques bien établies dans le système des normes positives, « *la légitimité* »⁸⁹², quant à elle, renvoie plutôt à la conformité à des valeurs et à des normes qui dépassent (voir qui contredisent) le droit positif, prenant ainsi de la distance à l'égard de la loi pour se rapprocher de la morale ou de la raison. C'est justement cette contradiction entre la subjectivité fort dangereuse de la légitimité et l'aspect plutôt objectif de la légalité qui institue la trame de fond du cadre général de notre recherche autour de l'état actuel du droit d'ingérence humanitaire.

Certes, il sera question de voir si une action à but humanitaire, qui n'exclut pas le recours à la force armée, qualifiée comme étant une ingérence humanitaire, est une pratique légale ou illégale, licite ou légitime, illégale ou nécessaire, contestée ou tolérée, juridiquement fondée ou contraire à la légalité internationale, limitée ou inconditionnelle et incontournable ?

Par conséquent, il est loisible de se demander comment faire correspondre le droit et la morale et comment accepter une intervention qui se fait par la force et sans le consentement de l'Etat en question, si elle a un but humanitaire ? Comment éviter tous les interdits et tous les obstacles du droit international et comment parvenir à éluder les difficultés et contourner les impasses surtout si nous admettons, suite à Wolfgang Friedmann, qu'il existe dans le droit international « *des zones d'ombre entre la légalité parfaitement claire et l'illégalité parfaitement évidente* »⁸⁹³ et qu'il serait alors « *nécessaire de faire la distinction entre les actions défendables sur le plan légal et celles*

⁸⁹¹ « *Légalité : qualité de ce qui légal, c'est à dire, conforme à la loi. Le terme est néanmoins fréquemment employé pour signifier conforme au droit international positif* », Cf. SALMON (J.), (sous dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., page 640.

⁸⁹² « *Légitimité : sens général, qualité de ce qui est légitime, juste. La légitimité se distingue de la légalité ou de la licéité, qualités qu'une institution ou une norme tirent de leur conformité à une règle de droit positif* », Cf. SALMON (J.), (sous dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., page 643.

⁸⁹³ FRIEDMANN (W.), cité in THUAN (C-H), « De l'intervention humanitaire au droit d'ingérence », in FENET (A.) et THUAN (C-H), (sous dir.), *Mutations internationales et évolution des normes*, PUF, 1994, page 112.

justifiables sur le plan moral »⁸⁹⁴ ? Comment résoudre cet affrontement dialectique entre légalité et légitimité, affrontement entraînant « *une incertitude normative balancée entre l'encore et le déjà* »⁸⁹⁵ et comment arriver à concilier une pratique actuelle en pleine évolution avec des textes et des règles prohibitives du droit international allant à l'encontre d'une pratique pareille ?

Analyser le concept du droit d'ingérence humanitaire, à la fois dans une perspective strictement juridique, dans le cadre du problème de légalité de l'ingérence (chapitre premier), mais aussi dans une perspective purement philosophique ou sociologique, dans le cadre du problème de sa légitimité (chapitre deuxième), peut alors nous éclairer sur la complexité du débat autour d'un droit aux fondements incertains et au contenu imprécis.

⁸⁹⁴ *Idem.*, op. cit., page 112.

⁸⁹⁵ **DUPUY (R-J)**, « Communauté internationale et disparités de développement », in *RCADI*, 1979, volume IV, page 135.

CHAPITRE PREMIER

LA LEGALITE DE L'INGERENCE HUMANITAIRE

L'établissement de la légalité se présente comme un facteur fondamental dans la décision et le recours à l'intervention, surtout en cas de conflits armés internes. En fait, faire intervenir un Etat ou une organisation internationale, en violation du droit international, n'aura pour effet que de ruiner des objectifs que la communauté internationale a mis longtemps à élaborer et à faire respecter.

Aucun organisme ou Etat ne prétend agir dans l'illégalité et même en cas d'intervention, une action pareille ne convient d'être présentée que comme une action conforme au droit international et même plus, comme une conséquence inéluctable des obligations découlant même des normes établies par ce droit. Par conséquent, il est nécessaire de situer la question de la légalité dans la problématique de l'ingérence. Pour ce faire, il convient de rappeler les règles régissant la licéité, ou non, d'un acte d'intervention, afin de voir si ce dernier est, ou non, fondé juridiquement.

Cette entreprise s'avère être intimement liée au principe de la souveraineté, ainsi que ses deux corollaires, à savoir les principes de non-recours à la force et de non-intervention. De ce fait, il est légitime de se demander si l'ingérence est, ou non, licite en droit international, surtout lorsqu'elle comprend le recours à la force armée ? Il est aussi préoccupant de savoir si la communauté internationale peut se baser sur des fondements juridiques solides pour pouvoir recourir à la force, en vue de mettre un terme à une violation massive des droits de l'homme et si, en cas de non consentement, l'Etat ou l'organisation internationale qui offrent leur aide, peuvent légalement le faire et passer outre la souveraineté nationale de l'Etat qui la reçoit et outre son consentement ?

Avant de répondre à toutes ces questions, il y a lieu de s'attarder, tout d'abord, sur la notion de souveraineté, en ce qu'elle constitue un argument majeur des objections faites contre le droit d'ingérence. Il convient, dès lors, de rappeler la définition pour laquelle nous avons opté concernant la notion de

souveraineté⁸⁹⁶. En fait, la souveraineté désigne le pouvoir de l'Etat et sa compétence dans l'ordre externe pour prendre une décision, appliquer un acte, régler une affaire, poser des règles et les faire respecter.

Ainsi, la souveraineté se manifeste par deux volets : le premier interne et celui-ci signifie que la souveraineté est synonyme d'autonomie⁸⁹⁷ ; le deuxième externe et ce dernier signifie que la souveraineté est synonyme d'indépendance⁸⁹⁸. Toutefois, et pour les exigences des développements qui suivront, il est logique d'écarter la première signification à connotation interne de la notion de souveraineté et de garder le deuxième volet à connotation externe ; c'est-à-dire, envisager la souveraineté sous l'objectif du droit international et n'y voir, d'après l'expression de Jean Combacau, que « *l'attribut de celui qui n'a pas de supérieur, ni autre Etat, ni organisation internationale, mais seulement des pairs, l'ensemble des Etats, et qui n'accepte pas que ces pairs puissent exercer sur lui et sur ses agissements des attributions qui supposent un pouvoir* »⁸⁹⁹. L'auteur pense situer le débat au niveau des rapports inter-étatiques et admet que le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat, corollaire de la souveraineté, « *fonde l'Etat à exiger des autres Etats et des organisations intergouvernementales qu'ils s'abstiennent de s'immiscer, fût-ce de façon purement mentale et ne comportant aucune intervention au sens matériel, dans ce qui est de son ressort, car ils ne*

⁸⁹⁶ Carre De Malberg a dégagé la multiplicité des sens revêtus par le mot de souveraineté dans la pratique constitutionnelle, au sein de son ouvrage *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Selon cet auteur, le mot souveraineté désigne, dans son sens originaire, « *l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance d'Etat, et il est par suite synonyme de cette dernière. Enfin il sert à caractériser la position qu'occupe dans l'Etat le titulaire suprême de la puissance étatique, et ici la souveraineté est identifiée avec la puissance de l'organe* », in **CARRE DE MALBERG (R.)**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, 1920, tome 1, page 79, n°30.

⁸⁹⁷ Dans le sens que l'Etat est pour ses membres et sur son territoire l'autorité suprême dont les décisions ne sont pas susceptibles d'appel devant une instance supérieure. Voir **TRUYOL SERRA (A.)**, « Souveraineté », in *Archives de philosophie de droit, Vocabulaire fondamental du droit*, Sirey, 1980, tome 35, page 323.

⁸⁹⁸ Dans le sens que les Etats, dans leurs relations réciproques, ne sont soumis à aucun pouvoir supérieur mais au seul droit international. Voir **TRUYOL-SERRA (A.)**, « Souveraineté », op. cit., page 323.

⁸⁹⁹ **COMBACAU (J.)**, « Souveraineté et non-ingérence », in **BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.)**, *Le Devoir d'ingérence*, op. cit., page 230.

pourraient le faire qu'en vertu d'un 'pouvoir' qui n'a pas sa place dans les relations de pair à pair »⁹⁰⁰.

De même, la souveraineté serait, selon les termes de Jean Combacau, « depuis la nuit des temps, l'obstacle central auquel se heurte l'élaboration et l'application du droit international »⁹⁰¹, puisque « le principe de souveraineté a eu pour conséquence directe l'énoncé de son corollaire, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats »⁹⁰². Etre souverain signifie, avant tout, être libre de prendre ses décisions et ses actes d'ordre général ou particulier, sans influence aucune de quelque partie que ce soit. Cette autonomie dans la prise de décision signifie, pour autant, que l'Etat en question peut conclure des traités et donc, contribuer à la création des normes du droit international.

A la base du droit international et de l'ordre international, se trouve donc la souveraineté des Etats. Par conséquent, vouloir y substituer un autre principe (celui de l'ingérence par exemple) revient en quelque sorte à une tentative d'anéantir l'autonomie de cet être juridique (l'Etat) qui était (théoriquement) libre dans sa prise de décision et dans les choix qu'il fait.

Mais comment ne pas fonder juridiquement une ingérence qui a essentiellement pour but de sauver la vie des êtres humains, leur porter soutien et secours, au delà de l'injustice, de l'humiliation et des assassinats qui se font à l'ombre des frontières ?

En réalité, le vrai problème n'est pas celui de la contradiction entre la souveraineté et l'ingérence, tant que la volonté d'agir dépasse un débat controversé et fonde une légalité internationale au-delà des contours stricts dictés par la norme du droit international. Sur ce, nous ne pouvons que nous rallier à l'idée exprimée par Boutros-Boutros Ghali et développée dans son

⁹⁰⁰ *Idem.*, op. cit., page 230.

⁹⁰¹ COMBACAU (J.), « Souveraineté et non-ingérence », op. cit., page 230.

⁹⁰² BETTATI (M.), *Le droit d'ingérence: mutation de l'ordre international*, Editions Odile Jacob, Paris, 1996, page 9.

rapport sur l'activité de l'Organisation des Nations Unies pour 1991 : « *Il n'y a pas lieu de s'enfermer dans le dilemme respect de la souveraineté - protection des droits de l'homme. L'ONU n'a nul besoin d'une nouvelle controverse idéologique. Ce qui est en jeu ce n'est pas le droit d'intervention, mais bien l'obligation collective qu'ont les Etats de porter secours et réparation dans les situations d'urgence où les droits de l'homme sont en péril* »⁹⁰³. L'histoire du droit international n'est-elle pas « *l'histoire d'un débat sans cesse renouvelé autour de la notion de souveraineté* »⁹⁰⁴ ?

Il s'agit, dès à présent, de chercher tout d'abord s'il y a un fondement juridique qui soit à la base d'une pareille obligation (s'il y a lieu de la qualifier ainsi) ou si les règles du droit international contemporain vont à l'encontre de ce droit d'ingérence (section première). Il s'agit, ensuite, d'étudier les différents débats doctrinaux en la matière et de voir si le droit d'ingérence s'affirme en dépit des obstacles juridiques qui le rencontrent (section deuxième). Il s'agit, enfin, de voir l'état actuel de la norme, surtout avec l'émergence de la nouvelle notion de « Responsabilité de protéger » (section troisième).

⁹⁰³ BOUTROS-GHALI (B.), *Rapport sur l'activité de l'ONU pour 1991*, <http://www.un.org/>

⁹⁰⁴ BEN ACHOUR (R.), « La souveraineté des Etats : Harmonie et contradictions », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous dir.), *Harmonie et contradiction en droit international*, Paris, Pedone, 1996, page 97.

SECTION PREMIERE

LES OBSTACLES JURIDIQUES AU DROIT D'INGERENCE HUMANITAIRE

Défini comme étant : « *l'ensemble des règles juridiques qui président à la conduite des sujets du droit international* »⁹⁰⁵, ou encore comme étant : « *l'ensemble des règles et normes régissant la société internationale* »⁹⁰⁶ et établissant l'ordre dans les rapports internationaux entre ses sujets, le droit international connaît aujourd'hui une véritable mutation. En effet, et selon l'expression du professeur Sadok Belaid, il est à souligner que : « *Dans une société internationale en tourmente sur le plan politique, l'ordre juridique et le droit international ne peuvent qu'être négativement affectés et, perdre de leur consistance, de leur cohérence et de leur efficacité* »⁹⁰⁷. L'auteur affirme que : « *Le droit international contemporain est en crise* »⁹⁰⁸. Outre les crises normatives et factuelles, cet ordre ou plutôt ce système de règles connaît une véritable crise des valeurs qui l'animent. Désormais, les notions de droits de l'homme et de démocratie « *font incontestablement partie du panorama idéologique et éthique contemporain et représentent tous deux des idéologies dominantes* »⁹⁰⁹.

Dès lors, il y a lieu de se demander si l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats, lorsqu'elle a un but humanitaire, peut faire l'objet d'un droit ou même d'un devoir ?

Si on parle de crise de valeurs et d'évolution du droit international contemporain, peut-on concevoir l'idée d'ingérence à titre humanitaire dans le système international actuel, un système qui repose depuis longtemps, en droit

⁹⁰⁵ SALMON (J.), (sous dir.), *Dictionnaire de international droit public*, op. cit., page 386.

⁹⁰⁶ DAILLIER (P.), NGUYEN QUOC (D.), PELLET (A.), *Droit international public*, LGDJ, 7^e édition, 1999, page 27.

⁹⁰⁷ BELAID (S.), « Rapport de synthèse », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, op. cit., 1995, page 288.

⁹⁰⁸ *Idem.*, op. cit., page 288.

⁹⁰⁹ *Ibid.*, op. cit., page 301.

sinon en fait, sur la prohibition du recours à la force et sur l'interdiction de l'intervention dans les affaires d'autrui, par quelque moyen que ce soit ? Si ce n'est pas le cas, seraient-ce alors deux normes formelles aux yeux de celui qui croit aux fins humanitaires de la pratique de l'ingérence ? Enfin, serait-on amené à mettre entre parenthèses deux principes longuement établis en droit international⁹¹⁰ à savoir, le principe de non-recours à la force et le principe de non-intervention ?

Présentés comme étant les « *principes de base* »⁹¹¹ et « *les clefs de voûte* »⁹¹² de l'ordre juridique international, les corollaires de la souveraineté de l'Etat, normes bien ancrées dans le droit international s'opposent nettement au prétendu droit d'ingérence. En fait, l'analyse du droit international, à son stade actuel, fait apparaître que l'ingérence, fût-elle humanitaire, reste une atteinte aux règles prohibitives du droit international et que, même si la motivation humanitaire entre effectivement en contradiction avec les deux principes cités, le conflit ne peut être résolu en faveur d'un dépassement de ces derniers.

Néanmoins, certains auteurs vont jusqu'à faire primer l'ingérence et les questions se rapportant aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales sur le principe de la souveraineté, ainsi que ses corollaires qui, de ce fait, n'auront plus une portée absolue en droit international et pourront même fléchir devant d'autres impératifs qui primeraient. Cette partie de la doctrine soutient alors que le problème de la contradiction entre « *principes essentiels du droit*

⁹¹⁰ Un principe de droit international peut être défini, selon Hubert Thierry, comme étant : « *un principe coutumier, reconnu comme tel par la communauté internationale dans son ensemble et ayant autorité erga omnes* », Cf. **THIERRY (H.)**, « L'évolution du droit international public. Cours général de droit international public », in *RCADI*, 1990, III, pp. 9 - 186.

Selon le professeur Rafâa Ben Achour, un principe de droit international est : « *une norme générale qui peut engendrer un ensemble, plus ou moins vaste, d'autres normes particulières de concrétisation* », Cf. **BEN ACHOUR (R.)**, « Actualité des principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats conformément à la Charte des Nations Unies », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, op. cit., page 32, note 1.

⁹¹¹ **VIRALLY (M.)**, « Panorama du droit international contemporain », in *RCADI*, vol. 183, 1993/5, page 40.

⁹¹² **REGOUD (S.)**, « Raids 'antiterroristes' et développements récents des atteintes illicites au principe de non-intervention », in *AFDI*, 1986, page 81.

international »⁹¹³ (les règles relatives au respect de la souveraineté, d'une part et les principes relatifs au respect des droits de l'homme, d'autre part) présente des difficultés majeures, du fait que cette contradiction s'opère entre principes qui se situent « *au niveau le plus élevé de la hiérarchie normative, l'échelle des valeurs reconnues et protégées par le droit* »⁹¹⁴.

Dans le cadre de notre étude, présenter les principes prohibitifs du droit international ne se ramène pas à une analyse abstraite de ces principes ; notre but est plutôt de voir si la motivation humanitaire du droit d'ingérence permet, de point de vue juridique, d'entreprendre « légalement » une action d'ingérence « *dont l'illicéité serait levée par l'intention salvatrice qui l'anime* »⁹¹⁵, tout en la privant de cette illicéité « *dont elle est universellement entachée* »⁹¹⁶ ?

Au cours de cette analyse, nous serons amenés à affirmer que l'ingérence humanitaire constitue, tout d'abord, une atteinte au principe de non-recours à la force dans les rapports entre Etats (paragraphe premier) et qu'elle constitue, également, une atteinte au principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'Etat (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier

L'ingérence humanitaire : une atteinte au principe de non-recours à la force armée

La quête de la légalité de l'ingérence passe inévitablement par l'examen d'un principe de base dans le droit international, il s'agit de la prohibition faite aux Etats de recourir à la force armée dans leurs rapports internationaux. Etant un élément caractérisant la définition de l'acte d'ingérence par rapport à un acte

⁹¹³ CHEMILLIER-GENDREAU (M.), « Les obstacles juridiques à l'application du principe de non-intervention », in *Actes de la 7^e rencontre de Reims, Réalités du Droit contemporain*, CERI, 1987, page 51.

⁹¹⁴ SICILIANOS (L-A), *Les réactions décentralisées à l'illicite : Des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, LGDJ, 1990, page 51.

⁹¹⁵ BETTATI (M), « Un droit d'ingérence », in *RGDIP*, 1991, page 641.

⁹¹⁶ *Idem.*, op. cit., page 644.

d'intervention⁹¹⁷, l'emploi de la force doit être étudié pour pouvoir conclure quel est le point de vue du droit international vis-à-vis d'une ingérence impliquant, dans la plupart des cas, un recours à la force armée ?

En fait, l'appréciation de l'ingérence sous l'angle du principe de non-recours à la force s'avère relativement aisée, surtout lorsqu'on est en présence d'une norme impérative du droit international général⁹¹⁸, et précisément en présence « *de l'une des rares normes impératives du droit des gens, acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble* »⁹¹⁹.

Mais si certains faits montrent que des violations à cette règle existent, cette norme juridique reste universelle du fait de sa consécration par le droit international positif (A). Toutefois, l'examen de l'étendue du principe de non-recours à la force (B) montre qu'il y a lieu de s'interroger sur la possibilité de reconsidérer l'interprétation de ce principe, en vue d'accepter une ingérence pour motivation humanitaire (C).

A- Consécration du principe

Le droit d'ingérence contredit, comme nous venons de le présenter, l'un des principes fondamentaux du droit international qui est le principe de non-recours à la force, dont le dépassement ne représente que violence et anarchie totale. A vrai dire, en droit international traditionnel, le recours à l'usage de la force (*Jus ad bellum*) comme instrument de la politique internationale, a longtemps été légitimé par la doctrine de la guerre juste⁹²⁰. Néanmoins, une

⁹¹⁷ Cf. les définitions données respectivement aux expressions d'ingérence et d'intervention dans l'introduction générale de notre thèse.

⁹¹⁸ Selon l'article 53 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, « *une norme impérative de droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère* ».

⁹¹⁹ DOMESTICI-MET (M-J), « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », in *AFDI*, 1989, page 137.

⁹²⁰ Les premières interrogations d'ampleur sur cette doctrine furent celles de Cicéron. Ses interrogations ont été reprises par des auteurs chrétiens comme Saint Augustin, Francisco de Vitoria, Thomas d'Aquin et son disciple Francisco Suárez. Thomas d'Aquin exige trois conditions :

évolution radicale au sein de l'ordre juridique international va avoir pour conséquence la reconsidération de cette conception du recours à la force, pour qu'il devienne aujourd'hui un obstacle de taille quant à la justification d'un prétendu droit d'ingérence.

En fait, nous nous trouvons face à un principe considéré comme étant « *l'un des piliers du droit international contemporain* »⁹²¹, selon l'expression de Tullio Treves et qui jouit, selon l'expression de Guy de La Charrière, de « *la meilleure qualité juridique* »⁹²², puisqu'il s'inscrit dans le traité le plus solennel, la Charte des Nations Unies (a). Cette solennité a été affirmée et confirmée par une multitude de résolutions toutes aussi fermes que la Charte, pour énoncer l'interdiction du recours à la force dans les relations entre Etats (b), mais aussi par la jurisprudence internationale (c).

a) L'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies

-
1. *auctoritas principis* : la guerre ne peut relever que de la puissance publique sinon elle est un crime . L'*auctoritas principis* s'oppose à la décision individuelle appelée *persona privata*;
 2. *causa justa* : la cause juste ; c'est cette dernière notion qui donne le plus lieu à interprétation ;
 3. *intentio recta* : l'intention ne doit pas être entachée de causes cachées mais uniquement dans le but de faire triompher le bien commun.

Pour plus de détails à propos de l'histoire et du concept de la guerre juste, Cf. notamment :

BACOT (G.), *La doctrine de la guerre juste*, Paris, édition Economica, 1989.

ELSHTAIN (J-B), *The just war theory*, Oxford, Cambridge, Massachusetts, 1992.

HAGGENMACHER (P.), *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, Paris, PUF, 1983.

HAGGENMACHER (P.), « Mutations du concept de guerre juste de Grotius à Kant », *Cahiers de philosophie politique et juridique*, n°10, 1986.

REGOURT (R), *La doctrine de guerre juste de Saint Augustin à nos jours*, Paris, 1935.

À l'époque contemporaine, Michael Walzer s'avère être le principal théoricien de cette doctrine. La théorie de la guerre juste peut être divisée en trois catégories :

1. Le « *Jus ad Bellum* » : concerne particulièrement les causes de la guerre.
2. Le « *Jus in Bello* » : concerne la justice du comportement des différents intervenants pendant le conflit.
3. Le « *Jus post Bellum* » : concerne la phase terminale et les accords de paix qui doivent être équitables pour toutes les parties, Cf. notamment :

WALZER (M.), *Theory of International Relations*, 1975.

WALZER (M.), *Just and Injust Wars : A Moral Argument with Historical Illustration*, New York, 1992, 2^e édition, traduit de l'anglais par **CHAMBON (S.)** et **WICKE (A.)**, *Guerres justes et injustes*, éditions Belin, 1999.

WALZER (M.), *Morale maximale, morale minimale*, Bayard, 2004.

⁹²¹ **TREVES (T.)**, « La Déclaration des Nations Unies sur le renforcement de l'efficacité du principe de non-recours à la force », in *AFDI*, 1987, page 380.

⁹²² **CHARRIERE (G. de la)**, « La réglementation du recours à la force, les mots et les conduites », in **CHAUMONT (Ch.)**, (*Mélanges*), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Paris, Pedone, 1984, page 350.

Avant la Charte des Nations Unies, quelques tentatives de mise en place d'un système international de règlement pacifique des différends a été entrepris lors des Conférences de paix de la Haye de 1899 et 1907⁹²³. De même, la Convention dite Drago Porter de 1906⁹²⁴ a été l'occasion pour évoquer l'interdiction du recours à la force armée au sujet de la récupération des dettes contractées par l'Argentine.

Néanmoins, la problématique d'une interdiction générale du recours à la force dans les relations internationales a émergé réellement avec l'adoption du Pacte de la société des Nations, le 28 avril 1919. En effet, et quoique n'ayant pas supprimé de façon générale le droit de recourir à la guerre, le Pacte de la Société des Nations avait restreint ce droit en posant, selon les termes du préambule : « *certaines obligations de ne pas recourir à la guerre* ». Ces obligations ont été fixées par les articles 12 et 15 du Pacte⁹²⁵. Ainsi, le Pacte de la Société des Nations et bien qu'il n'ait pas posé clairement le principe de non recours à la force, il s'est contenté d'affirmer qu'il « *implore* » que les Hautes Parties Contractantes acceptent « *certaines obligations de ne pas recourir à la*

⁹²³ Cf. NAHLIK (S-E), *Précis abrégé de droit international humanitaire*, Genève, CICR, 1984, pp. 7 - 9.

⁹²⁴ La doctrine Drago, énoncée en 1902 par le ministre des affaires étrangères argentin Luis María Drago, est une extension de la doctrine Monroe qui affirme qu'aucun pouvoir étranger, y compris les Etats-Unis d'Amérique, ne peut utiliser la force contre les nations américaines afin de recouvrir des dettes. Elle fut supplantée en 1904 par le corollaire Roosevelt. Comme Drago l'énonçait : « *Le principe que je voudrais voir reconnu est celui selon lequel la dette publique ne peut donner lieu à une intervention armée, et encore moins à l'occupation physique du sol des nations américaines par une puissance européenne* ».

La doctrine Drago fut une réponse à l'intervention du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie qui avaient bloqué et bombardé des ports en raison de la taille de la dette vénézuélienne qui avait été contractée sous le mandat du président Cipriano Castro. Une version modifiée par Horace Porter fut adoptée à la Haye en 1907 (la convention Drago-Porter). Elle énonçait, en plus, que l'arbitrage devait être le premier moyen pour résoudre des conflits : tout Etat partie à la convention devait dès lors accepter de se soumettre à une procédure d'arbitrage et d'y participer de bonne foi, sinon l'Etat qui réclamait le remboursement de sa créance retrouvait le droit d'utiliser la force armée pour arriver à ses fins, Cf. <http://www.fr.wikipedia.org/>

⁹²⁵ On peut résumer ces obligations ainsi : les Etats ne peuvent recourir à la guerre qu'après l'épuisement de procédures et de délais. Les auteurs du Pacte estimaient qu'une interdiction générale du recours à la guerre était une solution trop radicale. Ils pensaient qu'une guerre retardée aurait toutes les chances d'être une guerre évitée. Mais de toutes façons, la guerre avait le droit de passer, ce qui n'a pas été sans être fortement critiqué.

guerre », opérant par cette manière une distinction entre les guerres interdites et les guerres non interdites.

L'idée d'une interdiction générale du recours à la force va ensuite prendre forme avec le Pacte de Briand-Kellogg du 27 août 1928⁹²⁶, pour être finalement et définitivement consacrée par la Charte des Nations Unies, dans son article 2 § 4, en ces termes : « *Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ».

Cette disposition de la Charte réalise deux grandes innovations incluses dans une formule très brève : d'une part, l'interdiction générale de la guerre puisqu'il n'y a plus, comme au temps de la Société des Nations, des guerres licites et des guerres illicites ; et d'autre part, l'établissement d'une interdiction du recours à la force, mais aussi interdiction de la menace d'emploi de la force. Par là, on éliminait le risque que les Etats commettent des actes de force de portée limitée, en prétendant qu'ils ne faisaient pas la guerre et que par conséquent, ils ne violaient pas leur engagement de ne pas recourir à la guerre. A cet égard, Emile Giraud pense que l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies représente un progrès énorme « *dans la voie de création d'un véritable*

⁹²⁶ Le ministre des affaires étrangères français, Aristide Briand, dans un discours du 6 avril 1927 adressé au peuple américain pour commémorer le 10ème anniversaire de l'entrée en guerre des Etats-Unis, proposa au secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, Frank Billings Kellogg, un pacte mettant la guerre « *hors-la-loi* ».

Les deux gouvernements vont ensuite le soumettre aux autres pays. Parmi les 15 pays signataires, on compte l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Belgique, la Pologne. 57 pays y adhèrent par la suite.

Le pacte Briand-Kellogg a été signé le 27 août 1928 à Paris et entré en vigueur le 24 juillet 1929. Les 15 pays signataires avaient déclaré solennellement : « *qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux* » et renoncèrent à la guerre « *en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles* ». Cependant deux circonstances avaient réduit considérablement la valeur de ce Pacte :

- D'une part, il avait été accompagné de commentaires constituant en fait des réserves qui diminuaient considérablement la portée de l'acte.
- D'autre part, le pacte avait été conclu en dehors du système de la Société des Nations et il ne prévoyait donc ni sanctions, ni mécanismes de contrôle ; ce qui n'est pas sans affecter l'effectivité même de la « condamnation » faite quant au recours à la force.

Comme ce traité n'a certainement pas fait cesser les conflits, on peut ironiser sur sa crédibilité, Cf. <http://www.fr.wikipedia.org/>

*ordre juridique international, lequel est incompatible avec l'emploi licite de la force »*⁹²⁷.

L'analyse de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies montre que cet article a une portée générale à la fois quant à son contenu et quant à ses destinataires⁹²⁸. A priori, il peut paraître de la lecture de ses termes que l'obligation de ne pas recourir à la force s'adresse seulement « *aux membres de l'Organisation* », « *dans leurs relations internationales* ». Toutefois, on peut dire que l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies avait évité d'attribuer à cette interdiction un simple caractère consensuel, car elle peut aussi peser sur des tiers. En fait, l'obligation faite de respecter l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de « *tout Etat* » a pour résultat la création de droits au profit d'Etat tiers, même non membres de l'ONU, pour pouvoir saisir les organes compétents en matière de maintien de la paix⁹²⁹. Par conséquent, on peut affirmer que « *ce petit paragraphe de la Charte dotait le droit international de ce qui lui a pendant très longtemps fait défaut et transformait fondamentalement sa nature* »⁹³⁰.

⁹²⁷ **GIRAUD (E.)**, « L'interdiction du recours à la force: la théorie et la pratique des Nations Unies », in *RGDIP*, 1963, n°67, page 511.

⁹²⁸ Cf. **VIRALLY (M.)**, « Commentaire de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies », in **COT (J-P) et PELLET (A.)**, (sous dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 1985, 2^{ème} édition, 1991., pp. 113 - 125.

⁹²⁹ D'ailleurs cette possibilité a été ouverte aux Etats par les articles 11 § 2 et 35 § 2 de la Charte des Nations Unies :

L'article 11 § 2 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas membre de l'Organisation conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 35 et, sous réserve de l'article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats et au Conseil de sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion* ».

L'article 35 § 2 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *Un Etat qui n'est pas membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur tout différend auquel il est partie, pourvu qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la présente Charte* ».

⁹³⁰ **BEN ACHOUR (R.)**, « Rapport introductif », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, Paris, Pedone, 2004, page 15.

Outre sa consécration par la Charte des Nations Unies, le principe d'interdiction du recours à la force a été repris dans une multitude d'accords bilatéraux et multilatéraux, ainsi que dans des déclarations politiques unilatérales et des actes de Conférences internationales. Dans ce cadre, quelques résolutions méritent d'être rappelées.

b) Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies

Le principe de non-recours à la force a fait l'objet de plusieurs réaffirmations par l'Assemblée générale des Nations Unies. Tout d'abord, une des plus importantes résolutions en la matière est la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 portant : « Déclaration des Nations Unies relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, conformément à la Charte des Nations Unies »⁹³¹ et qui prohibe le recours à la force en ces termes : l'Assemblée générale :

« Proclame solennellement les principes ci-après : Le principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

« Tout Etat a le devoir de s'abstenir, dans ses relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. Pareil recours à la menace ou à l'emploi de la force constitue une violation du droit international et de la Charte des Nations Unies et ne doit jamais être utilisé comme moyen de règlement des problèmes internationaux ».

« Tous les Etats doivent (...) s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou

⁹³¹ Résolution adoptée à l'unanimité, sans vote.

terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat (...). L'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention ». Plus loin, il est affirmé qu' « aucune acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera retenue comme légale ».

La résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 s'est montrée hostile à toute restriction de l'interdiction prévue par la Charte. En effet, et selon les termes de cette résolution, sont interdits le recours à la menace ou à l'emploi de la force « *pour violer les frontières existantes ou les lignes internationales de démarcation* », ainsi que « *les actes de représailles impliquant l'emploi de la force* »⁹³².

En sus de la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, une série d'autres résolutions mérite d'être citée au sujet de la prohibition du recours à la force. Il s'agit notamment de :

- La résolution 2160 de 1966 portant « Stricte observation sur l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » ;
- La résolution 2734 (XXV) de 1970 portant « Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale » ;
- La résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974 portant « Définition de l'agression » ;
- La résolution 31/9 de 1976 portant « Conclusion d'un traité mondial de non-recours à la force dans les relations internationales » ;

⁹³² L'interdiction des représailles armées a été explicitement prohibée par la résolution 2625 du 24 octobre 1970 et a été reprise et détaillée dans la résolution 36/103 du 9 décembre 1981 portant « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats ».

- La résolution 33/72 de 1978 portant « Conclusion d'une convention internationale sur le renforcement des garanties de sécurité des Etats non-nucléaires » ;
- la résolution 36/103 du 9 décembre 1981 portant « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats » ;
- La résolution 39/11 de 1984 portant « Déclaration sur le droit des peuples à la paix » ;
- La résolution 42/22 du 18 novembre 1987 portant « Déclaration sur le renforcement de l'efficacité du principe de non-recours à la force dans les relations internationales ».

c) La jurisprudence internationale

L'accord sur l'universalité du principe de non-recours à la force armée a été, par ailleurs, consacré par la jurisprudence internationale. Bien qu'extrêmement enrichissante, cette jurisprudence demeure parcellaire, la plupart des requêtes n'ayant pas abouti, pour une raison ou pour une autre, à un arrêt sur le fond. C'est de toute évidence lors de l'affaire relative aux *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, que la Cour internationale de justice, dans son arrêt du 27 juin 1986⁹³³, marqua l'avancée la plus significative quant au principe de non-recours à la force armée, mais aussi quant au droit de légitime défense en droit international coutumier, aux éléments constitutifs de l'agression, aux contre-mesures en droit international, aux principes du droit international humanitaire, au principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, etc. L'exceptionnelle affaire de 1986 est

⁹³³ Plusieurs juristes ont commenté cet arrêt, parmi eux :

EISEMANN (P.M), « L'arrêt de la CIJ du 27 juin 1986 dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », in *Annuaire français de droit international*, 1986, pp. 153 - 191.

VERHOEVEN (J.), « Le droit, le juge et la violence (*les arrêts Nicaragua c. Etats-Unis*) », in *RGDIP*, 1987/4, tome 91, pp. 1159 et ss.

« à elle seule une jurisprudence »⁹³⁴. Dans cette affaire, « non seulement la Cour a examiné pour la première fois en profondeur dans un riche dispositif des principes aussi fondamentaux que l'interdiction du recours à la force, la non-intervention ou la légitime défense, mais elle a de surcroît tracé le seuil du tolérable en la matière, sans pour autant se départir d'une certaine prudence »⁹³⁵. En 1986, la Cour internationale de justice a déclaré que : « L'emploi de la force ne saurait être la méthode appréciée pour assurer et vérifier le respect des droits de l'homme »⁹³⁶.

Il avait fallu donc attendre près de trente-sept années, depuis l'affaire du *Détroit de Corfou* entre le Royaume-Uni et l'Albanie (arrêt du 9 avril 1949), pour que la Cour ait l'opportunité de se prononcer, au fond, sur la responsabilité d'un Etat relative à des actions armées. L'apport de l'affaire du *Détroit de Corfou* en matière d'interdiction de l'emploi de la force était néanmoins relatif, la Cour ayant en 1949 traité essentiellement de questions relatives au respect de la souveraineté territoriale de l'Etat et des conséquences de l'utilisation plus ou moins fortuite de la force armée⁹³⁷. Son arrêt dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* (arrêt du 24 mai 1980) ne fut d'ailleurs guère plus instructif, n'ayant essentiellement porté que sur la violation des Conventions de Vienne de 1961 et 1963⁹³⁸.

⁹³⁴ M'RAD (H.), « La CIJ et le recours à la force », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, op. cit., page 209.

⁹³⁵ *Idem.* op. cit., page 209.

⁹³⁶ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986, *Recueil de la CIJ*, 1986, page 134, paragraphe 268.

Cf. EISEMANN (P-M), « L'arrêt de la CIJ du 27 juin 1986 dans l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », in *AFDI*, vol. 32, 1986, page 175.

⁹³⁷ *Affaire du Détroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, *Recueil de la CIJ*, 1949, pp. 30 et ss.

⁹³⁸ Lors de cette affaire, la Cour n'a pas évoqué « l'emploi de la force » pour qualifier l'opération militaire entreprise par les Etats-Unis en vue de libérer les otages détenus en Iran, elle a juste parlé d'« incursion », Cf. *Recueil de la CIJ.*, 1980, page 43, paragraphes 93 - 94.

En outre, la Cour internationale de justice a eu récemment l'occasion de préciser sa jurisprudence en matière d'emploi de la force⁹³⁹, mais pas d'une façon aussi nette qu'à l'occasion de l'affaire de 1986, lors de l'avis consultatif qu'elle a rendu en 1996 sur la *Licéité des armes nucléaires*⁹⁴⁰, ainsi que celui rendu dans l'affaire des *Plateformes pétrolières*, le 6 novembre 2003⁹⁴¹, et dans l'affaire relative à la *Licéité de l'emploi de la force* de 1999⁹⁴².

Par ailleurs, il est incontournable de rappeler ici les dispositions de la résolution de l'Institut de droit international du 14 septembre 1989⁹⁴³ relative aux relations entre les droits de l'homme et le principe de non-intervention et portant « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats »⁹⁴⁴, résolution dans laquelle l'Institut de droit international n'a pas manqué d'assurer que : « *Les droits de l'homme sont l'expression directe de la dignité de la personne humaine. L'obligation pour les Etats d'en assurer le respect découle de la reconnaissance même de cette dignité que proclament déjà la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette obligation internationale est (...) une obligation erga omnes ; elle incombe à tout Etat vis-à-vis de la communauté*

⁹³⁹ Cf. **M'RAD (H.)**, « La CIJ et le recours à la force », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, op. cit., pp. 220 - 222.

⁹⁴⁰ La Cour a fait quelques applications de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies et a considéré que les notions de « menace » et d'« emploi » de la force au sens de l'article 2 § 4 de la Charte vont de pair, en ce sens que si, dans un cas donné, l'emploi même de la force est illicite, la menace d'y recourir le sera également. Ces deux notions ne peuvent ainsi être traitées séparément. Il s'ensuit que ce n'est pas la détention d'une arme quelconque, fut-elle nucléaire, qui est contraire au principe d'interdiction du recours à la force, mais c'est au moyen de cette arme par un Etat, lorsqu'il n'est pas conforme à l'article 2 § 4 de la Charte, Cf. *Recueil de la CIJ*, 1996.

⁹⁴¹ Cf., *Recueil de la CIJ*, 2003, paragraphes 53 et ss.

⁹⁴² La Cour, même si elle s'est abritée derrière son incompétence, elle n'a pas moins rappelé dans ses dix ordonnances quasi-identiques contre les dix Etats membres de l'OTAN poursuivis par la Yougoslavie, certains principes de droit international en matière de maintien de la paix et fait référence indirectement au principe de l'interdiction de l'emploi de la force. La Cour a ainsi déclaré qu'elle est « *fortement préoccupée par l'emploi de la force en Yougoslavie, que (...) cet emploi soulève des problèmes très graves en droit international* », Cf. *Recueil de la CIJ*, 1999, paragraphes 16 - 18.

⁹⁴³ Voir Annexe 18.

⁹⁴⁴ Résolution de l'Institut de droit international portant « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats », Session de Saint-Jacques de Compostelle, 14 septembre 1989, in *AIDI*, vol. 63 - I, 1990, pp. 338 - 345.

internationale dans son ensemble, et tout Etat a un intérêt juridique à la protection des droits de l'homme. Cette obligation implique au surplus un devoir de solidarité entre tous les Etats en vue d'assurer le plus rapidement possible une protection universelle et efficace des droits de l'homme »⁹⁴⁵, mais cela ne l'empêcha pas d'écarter toutes mesures ayant recours à la force armée déployées pour atteindre ce but : « Sans préjudice des fonctions et pouvoirs que la Charte attribue aux organes des Nations Unies en cas de violation des obligations assumées par les membres de l'Organisation, les Etats, agissant individuellement ou collectivement, sont en droit d'adopter, à l'égard de tout autre Etat ayant enfreint l'obligation énoncée à l'article premier, des mesures diplomatiques, économiques et autres, admises par le droit international et ne comportant pas l'emploi de la force armée en violation de la Charte des Nations Unies. Ces mesures ne peuvent pas être considérées comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de l'Etat (...) »⁹⁴⁶.

Dès lors, il convient de s'interroger à propos de l'étendue du principe de non-recours à la force.

B- Etendue du principe

D'après les nombreux textes du droit international positif, l'universalité du non-recours à la force armée, en tant que norme juridique, ne fait pas de doute même si, en pratique, les cas de violation de cette règle sont toujours très nombreux⁹⁴⁷. De surcroît, il n'est pas inutile de rappeler que la Charte des Nations Unies, dans son article 2 § 3, impose aux membres de l'ONU de

⁹⁴⁵ Article 1 de la résolution de l'Institut de droit international du 14 septembre 1989, *Idem.*, op. cit.

⁹⁴⁶ Article 2 de la résolution de l'Institut de droit international du 14 septembre 1989, *Idem.*, op. cit.

⁹⁴⁷ Dans ce cadre, la Cour internationale de justice avait affirmé, dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* de 1986, qu'elle « ne pense pas que, pour qu'une règle soit coutumièrement établie, la pratique correspondante doive être rigoureusement conforme à cette règle. Il lui paraît que les Etats y conforment leur conduite d'une manière générale et traitent eux-mêmes le comportement non conforme comme des violations de la règle et non pas comme des manifestations de la reconnaissance d'une règle nouvelle », in *Recueil de la CIJ.*, op. cit., page 98.

recourir, en cas de différends⁹⁴⁸, aux moyens pacifiques énumérés à l'article 33 § 1 de la Charte⁹⁴⁹.

Dès lors, il est légitime de se demander quel serait le sort d'une réaction à des violations des droits de la personne si jamais elle contourne les moyens pacifiques de règlement des différends (lorsqu'elles s'avèrent inefficaces) et qu'elle s'accompagne d'un recours à la force armée ?

La référence à l'article 52 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités répond à cette question nettement et clairement. La prohibition du recours à la force armée est assortie d'une sanction objective : la nullité. En effet, cet article dispose qu'est « *nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies* ». Cela nous amène à poser une deuxième question : peut-on dépasser le caractère impératif de cette règle de non-recours à la force pour trouver des exceptions juridiquement fondées, considérant que l'emploi de la force est vu comme licite ?

L'interdiction du recours à la force est considérée par la Cour internationale de justice comme une règle coutumière⁹⁵⁰. Dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la Cour internationale de justice ne la qualifie pas expressément de norme impérative mais se contente de relever la prise de position de la Commission de droit

⁹⁴⁸ Il convient de rappeler que, dans l'*Affaire des Concessions Mavromatis* de 1924, la Cour permanente de justice donne une définition large de la notion de différend, en précisant qu'il s'agit de tout « *désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes* », *Recueil de la CPJI*, série A, n°2, Arrêt du 30 août 1924, page 11.

⁹⁴⁹ L'article 33 § 1 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix* ».

⁹⁵⁰ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Recueil de la CIJ*, 1986, op. cit. paragraphes 187 à 192.

international⁹⁵¹ ainsi que celle des parties (Nicaragua et Etats-Unis) pour qui cette règle appartient au *jus cogens*, c'est dire l'importance qui semble bien être celle de cette prohibition.

A vrai dire, le principe de non-recours à la force a été rangé par la doctrine dans la catégorie des normes de *jus cogens* ; c'est-à-dire, au sens des articles 53⁹⁵² et 64⁹⁵³ de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, comme une norme impérative du droit international à laquelle aucune dérogation n'est permise⁹⁵⁴. Néanmoins, le fait qu'une norme soit impérative n'entraîne pas que la règle, elle-même, puisse prévoir des exceptions, mais seulement qu'un traité qui contrevient à celle-ci est nul.

Cette précision apportée, deux situations, où un recours à la force sera exceptionnellement considéré comme licite, peuvent être envisagées. En fait, ces deux exceptions prévues à la règle sont les cas d'une légitime défense à une

⁹⁵¹ La Commission de droit international (CDI), organe des Nations Unies de codification du droit international, la range dans les exemples de normes impératives ne souffrant d'aucune dérogation, dites normes de *jus cogens*.

⁹⁵² L'article 53 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités dispose que : « *Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative de droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère* ».

⁹⁵³ L'article 64 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités dispose que : « *Si une nouvelle norme du droit international général survient, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin* ».

⁹⁵⁴ La notion de *jus cogens* ne bénéficie ni d'une définition précise, ni d'une unanimité de la part de la doctrine quant à sa formulation. Cf. notamment :

FROWEIN (J-A), « Jus cogens », in *EPIL*, tome 7, 1984, pp. 329 et ss.

GAJA (G.), « Jus cogens beyond the Vienna convention », in *RCADI*, 1981/III, vol. 172, pp. 271 - 316.

GOMEZ ROBLEDO (A.), « Le *jus cogens* international : sa genèse, sa nature, ses fonctions », in *RCADI*, 1981/III, vol. 172, pp. 9 - 218.

VIRALLY (M.), « Réflexions sur le *jus cogens* », in *AFDI*, 1987, tome XXV, pp. 115 - 149.

Toutefois, Michael Glennon, en analysant le concept de *jus cogens*, affirme qu'il n'est pas juridiquement fondé, que son contenu substantif est à la fois élastique et flou et que toute la doctrine autour du concept de *jus cogens* doit être écartée et mise de côté car elle semble anachronique et elle tourne en rond, Cf. notamment :

GLENNON (M-J), « De l'absurdité du droit impératif (*jus cogens*) », in *RGDIP*, 2006/3, pp. 529 - 536.

agression armée et l'emploi de la force décidé et autorisé par les organes compétents de l'ONU, en vue de maintenir la paix⁹⁵⁵.

En ce qui concerne la légitime défense, celle-ci est expressément prévue par l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui dispose clairement que : « *Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales* ». La mise en oeuvre de ce droit suppose que l'Etat est l'objet d'une agression armée. Agression avérée, agression imminente ou agression vraisemblable ? C'est toute la question de la légitime défense préventive ou préemptive⁹⁵⁶. Cependant l'article 51 de la Charte des Nations Unies n'évoque pas la *menace* d'agression et les prises de positions de la grande majorité des Etats ou de la doctrine sont défavorables à la légitime défense préventive car celle-ci dénaturerait inéluctablement le principe de non-usage de la force. Par ailleurs, la légitime défense ne peut être qu'une riposte provisoire et proportionnée, en attendant que le Conseil de sécurité prenne les mesures nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

En ce qui concerne les mécanismes de sécurité collective, il s'agit de l'exception la plus remarquable de l'interdiction du recours à la force. En effet, et en vertu de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, « *Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la*

⁹⁵⁵ Certains auteurs proposent d'autres exceptions au principe de non-recours à la force tels que : la protection par l'Etat de ses nationaux à l'étranger, les représailles armées, l'état de nécessité, le droit de poursuite, la défense de la démocratie, l'action militaire contre le terrorisme. Toutefois, la plupart de ces prétendues exceptions ont été retenues comme illégales au regard du droit international. Quant à l'exception de l'action armée dirigée contre un Etat ex-ennemi, cette dernière n'a jamais trouvé d'application concrète et est aujourd'hui complètement tombée en désuétude ; Cf. **DAILLIER (A.)**, **NGUYEN QUOC (D.)** et **PELLET (A.)**, *Droit international public*, op. cit., pp. 8 - 9, paragraphe 579.

⁹⁵⁶ Cf. **LAGHMANI (S.)**, « La doctrine américaine de la 'preemptive self-defense' », in **BEN ACHOUR (R.)** et **LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, op. cit., pp. 137 - 184.

paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ». De même, l'article 42 de la Charte dispose que : « *Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen des forces aériennes, navales, ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales* ». Mais cette large étendue reconnue au Conseil de sécurité, en vertu de la Charte des Nations Unies, lui laisse un large pouvoir discrétionnaire et une grande marge de qualification et d'appréciation de l'opportunité et de la mise en œuvre des actions armées. D'ailleurs, la plus part des actions humanitaires entreprises par le Conseil de sécurité, ou autorisées par celui-ci, ont pu être mises en œuvre grâce à la qualification de la situation humanitaire comme étant « *une menace à la paix et la sécurité internationales* ». Ainsi, le Conseil de sécurité a pu agir, en ayant recours aux « *mesures nécessaires* », y compris le recours à la force armée, afin de protéger les droits de la personne humaine et porter secours aux populations en détresse⁹⁵⁷.

Le professeur Rafâa Ben Achour affirme que : « *Dans ses efforts de sanctionner et de réprimer les violations du principe du non-recours à la menace ou à l'emploi de la force, le Conseil de sécurité ne s'en tient plus à une interprétation restrictive à cette notion mais l'associe souvent à d'autres notions comme le respect des droits de l'homme ou encore le respect de la démocratie. Il reste que, poursuit l'auteur, l'édiction de sanctions pour violation du principe de la prohibition de l'emploi de la force a été jusque là sélective et obéit encore à une logique de deux poids, deux mesures* »⁹⁵⁸.

⁹⁵⁷ Cf. nos développements au sein de la partie première de notre thèse.

⁹⁵⁸ **BEN ACHOUR (R.)**, « Actualité des principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats conformément à la Charte des Nations Unies », op. cit., page 35.

Une fois l'étendue du principe de non-recours à la force délimitée, il convient, dès à présent, de voir si la motivation humanitaire peut juridiquement légitimer une ingérence qui s'accompagne de la force, tout en la hissant à la hauteur d'une exception légale du principe de non-recours à la force armée ?

C- Interprétation du principe

Après avoir passé en revue les principaux textes affirmant le principe de non-recours à la force et après avoir délimité ses contours et son étendue, il est loisible de se demander, à présent, si la motivation humanitaire peut rendre une action d'ingérence accompagnée de la force armée juridiquement fondée et matériellement licite ?

A vrai dire, on se trouve ici devant deux parties opposées de la doctrine. Tout d'abord, les promoteurs d'un droit d'ingérence humanitaire accompagné de la force armée apportent au principe de non-recours à la force une interprétation restrictive, interprétation qui peut permettre aux Etats le recours à la force, en vue de protéger des populations en détresse (a). Néanmoins, plusieurs voix se sont élevées à l'encontre de cette première thèse, pour en affirmer les limites et démontrer que la motivation humanitaire ne peut être légitimée et ne permet guère d'outrepasser le principe de non-recours à la force (b).

a) Une interprétation restrictive du principe

Avec la généralisation de la règle de l'interdiction du recours à la force et « *dans un système où l'action armée est devenue exceptionnelle, la justification d'une intervention humanitaire doit trouver de nouvelles bases juridiques* »⁹⁵⁹. En fait, les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire s'efforcent de trouver ces bases, en interprétant le principe de non-recours à la force ainsi que ses

⁹⁵⁹ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? Les possibilités d'actions armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence », in *RBDI*, 1991/1, page 49.

exceptions, de manière à les rendre compatibles avec les actions d'intervention à but humanitaire. C'est probablement pour cette raison que « *les tenants de cette optique se gardent d'ailleurs bien souvent de se référer explicitement aux règles concernant le non-recours à la force, préférant évoquer la non-intervention envisagée dans son aspect général, ce qui occulte le caractère exceptionnel d'une intervention militaire* »⁹⁶⁰.

Pour prouver la licéité de l'ingérence humanitaire, les promoteurs du droit d'ingérence se fondent sur le principe même de non-recours à la force et en avancent une conception restrictive pour en relativiser la portée. En effet, cette partie de la doctrine évoque la lettre de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies pour prouver que la prohibition du recours à la force n'est pas générale, et que tout au contraire, il y a des preuves quant à la limite de sa portée, à travers les cas d'interdiction énoncés par cet article, c'est-à-dire : « *soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ».

D'après Emile Giraud, « *une interprétation littérale du texte de la Charte semble interdire ou permettre l'emploi de la force, selon le but poursuivi par celui qui l'emploie* »⁹⁶¹. Ainsi et si l'on raisonnait à contrario, on pourrait normalement donner de ce texte l'interprétation selon laquelle le recours à la menace ou à l'emploi de la force serait licite s'il n'est pas dirigé « *contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique* » d'un Etat⁹⁶². Par conséquent, cette hypothèse serait tout à fait envisageable au cas où, par exemple, l'Etat ne vise qu'à faire cesser une violation du droit dont l'Etat qui y recourt a été victime, ou s'il a pour objet de mettre fin à des massacres dont sont victimes les nationaux d'un pays étranger.

⁹⁶⁰ *Idem.*, op. cit., page 49.

⁹⁶¹ **GIRAUD (E.)**, « L'interdiction du recours à la force : la théorie et la politique des Nations Unies », op. cit., page 511.

⁹⁶² Cette position a été adoptée par plusieurs auteurs dont Mario Bettati, R. Fernand, R. Lillich, T. Schweisfurth (etc.), cités in **BETTATI (M.)**, « Un droit d'ingérence ? », op. cit., page 649.

Avançant dans leur raisonnement, les partisans de cette interprétation restrictive citent les arguments suivants : tout d'abord, si le but des rédacteurs de la Charte était de rejeter tout recours à la force alors, ils n'auraient pas ajouté les expressions : « *soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ». Selon eux, cette mention prouve que les rédacteurs de cet article ont voulu restreindre la portée de l'interdiction⁹⁶³. Par ce fait, Mario Bettati conclut que l'interdiction du recours à la force armée ne vise pas « *la protection des êtres humains contre des menaces qui pèsent directement sur leur vie ou leur santé* »⁹⁶⁴.

Ensuite, ce courant de la doctrine souligne que la résolution 2625 du 24 octobre 1970, considérée comme une interprétation authentique de la Charte des Nations Unies, n'a fait que confirmer les dispositions de cette dernière et dans les mêmes termes ; c'est à dire en maintenant le membre de phrase : « *soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ».

Enfin, cette doctrine en faveur du droit d'ingérence humanitaire rappelle qu'un des buts des Nations Unies est précisément celui de la protection des droits de la personne humaine⁹⁶⁵. Par conséquent, le fait de recourir à la force pour motivation humanitaire ne constitue pas, selon les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire, une atteinte au principe interprété restrictivement. Elisa Pérez-Vera confirme ce point de vue en écrivant : « *la protection des droits de l'homme n'est certainement pas un but incompatible avec ceux des Nations Unies mais, au contraire, un de ses principaux objectifs* »⁹⁶⁶.

⁹⁶³ Argument fort critiquable, comme nous allons le démontrer dans les développements réservés aux limites de la conception restrictive du principe de non-recours à la force.

⁹⁶⁴ **BETTATI (M.)**, « Un droit d'ingérence ? », op. cit., page 649.

⁹⁶⁵ Il est à rappeler, dans ce cadre, le paragraphe 2 du préambule de la Charte des Nations Unies qui dispose : « *Nous, peuples des Nations Unies, résolus (...) à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine ...* ».

⁹⁶⁶ **PEREZ-VERA (E.)**, « La protection d'humanité en droit international », in *RBDI*, 1969, page 415.

En réponse aux opposants de la doctrine du droit d'ingérence qui soutiennent qu'il y a un autre but de l'ONU, celui de maintenir la paix et la sécurité internationales, et qu'un recours à une action militaire, fut-ce pour motivation humanitaire, va incontestablement à l'encontre de ce but, les promoteurs du droit d'ingérence avancent qu'il existerait « *une sorte de hiérarchie entre les différents buts, un certain équilibre qui pourrait être préservé dans l'hypothèse où le caractère strictement humanitaire de l'opération serait respecté* »⁹⁶⁷. Tout au plus, le fait d'intervenir tout en ayant recours à la force, dans le but de mettre fin à des violations massives des droits de la personne, respecte l'objectif du maintien de la paix⁹⁶⁸, tout en éliminant les racines du mal.

Quoique séduisantes, ces argumentations basées sur une interprétation restrictive de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies, en faveur de la licéité du droit d'ingérence, n'ont qu'une portée limitée et peuvent être aisément rejetées, eu égard aux règles générales d'interprétation en droit international.

b) Les limites d'une interprétation restrictive

Une deuxième partie de la doctrine, réticente quant à l'acceptation du droit d'ingérence pour des fins humanitaires, réfute l'interprétation restrictive du principe de non-recours à la force et s'appuie, pour ce faire, sur la Charte des Nations Unies ainsi que sur les autres textes du droit international positif et la jurisprudence internationale qui l'ont confirmée.

Tout d'abord et en ce qui concerne l'argument relatif à la volonté restrictive des rédacteurs de la Charte en introduisant les expressions :

⁹⁶⁷ **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? Les possibilités d'actions armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence », op. cit., page 59.

⁹⁶⁸ On rappelle, dans ce cadre, que le Conseil de sécurité jouit d'un large pouvoir d'appréciation qui lui a été confié par l'article 39 de la Charte des Nations Unies. D'ailleurs, le Conseil de sécurité n'a pu réagir pour mettre fin aux violations des droits de l'homme, comme nous l'avons constaté au sein de la partie première, que lorsqu'il s'est basé sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies afin de légitimer son action.

« soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies », cette deuxième partie de la doctrine répond par le fait que l'article 2 § 4 de Charte doit être analysé à la lumière des autres dispositions de la Charte des Nations Unies, notamment l'article 2 § 3 de la Charte qui dispose que : « *Les membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger* »⁹⁶⁹.

Ainsi, un recours à la force doit respecter tous les buts de l'ONU et l'interdiction du recours à la force doit être lue en même temps que son corollaire, formulé à l'article 2 § 3 de la Charte, l'obligation de régler pacifiquement les différends. En effet, cet article dispose que : « *Les membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger* »⁹⁷⁰. Par conséquent, l'article 2 § 4 de la Charte, lu conjointement avec l'article 2 § 3, a pour résultat l'interdiction expresse de toute action armée, dans la mesure où elle menace la paix ou la sécurité internationales, et peu importe le but de cette action. Olivier Corten et Pierre Klein confirment cette thèse en écrivant : « *cet examen de l'ensemble du texte de la Charte constitue à notre sens un élément décisif permettant d'infirmer totalement l'interprétation de la doctrine étudiée. Celle-ci fait complètement abstraction du cadre dans lequel se place l'article 2 § 4 et base*

⁹⁶⁹ Pour plus de détails, Cf. **CHAPENTIER (C.)**, « Commentaire de l'article 2 § 3 », in **COT (J-P) et PELLET (A.)**, (sous dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, op. cit., pp. 103 et ss.

⁹⁷⁰ L'article 2 § 3 de la Charte est complété par l'article 33 qui énumère les moyens pacifiques de règlement des différends. Le paragraphe 1 de cet article 33 dispose que : « *Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout par voie de négociations, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux ou par voie d'autres moyens pacifiques de leur choix* ».

Pour plus de détails, Cf. **QUENEUDEC (J-P)**, in **COT (J-P) et PELLET (A.)**, (sous dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, op. cit., pp. 567 et ss.

*son raisonnement sur une interprétation, par ailleurs fallacieuse, de quelques mots tirés de leur contexte »*⁹⁷¹.

D'autre part, il est à souligner que la référence aux travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies, en tant qu'élément complémentaire d'interprétation, laisse voir que le membre de phrase « *contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* » n'était pas prévu dans le projet initial. Il n'a été ajouté que lors de la Conférence de San Francisco du 26 juin 1945, à la seule fin de donner une satisfaction aux petites puissances qui désiraient retrouver, dans la Charte des Nations Unies, la garantie de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919, mais nullement pas dans le but de restreindre la portée de l'interdiction du recours à la force⁹⁷².

Ensuite et concernant l'interprétation basée sur la résolution 2625 du 24 octobre 1970, il y a lieu de souligner que, tout en détaillant le principe de non-recours à la force, cette résolution s'est montrée hostile à toute restriction de l'interdiction prévue par l'article 2 § 4 de la Charte. De surcroît, et même si l'on fondait l'hypothèse d'une action armée contre un Etat auteur d'un fait illicite et violant les droits de l'homme, cette possibilité de représailles ne peut, sous aucun motif, être armée car interdite par le droit international⁹⁷³.

Dès lors, il reste à examiner un dernier argument de la doctrine étudiée, celui basé sur le lien entre le respect des droits de l'homme et le maintien de la paix internationale. Sur ce sujet, Olivier Corten et Pierre Klein estiment que :

⁹⁷¹ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? Les possibilités d'actions armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence », op. cit., page 61.

⁹⁷² Dans ce sens, le représentant des Etats-Unis avait déclaré que : « *Les intentions des auteurs du texte original étaient de déclarer dans les termes les plus généraux une interdiction absolue et sans restrictions et que la phrase « ou de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » visait à assurer qu'il n'y aurait pas de lacunes* ».

Pour plus de détails sur ce sujet, Cf. SICILIANOS (L-A), *Les réactions décentralisées à l'illicite* Paris, LGDJ, 1990, pp. 464 et ss.

⁹⁷³ Les représailles armées ont été explicitement prohibées par la résolution 2625 du 24 octobre 1970, et cette prohibition a été confirmée et détaillée dans la résolution 36/103 du 9 décembre 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat.

« sur le plan juridique, rien ne permet (...) de légitimer l'affirmation énoncée »⁹⁷⁴. En effet, si la préoccupation première de la Charte est de maintenir la paix internationale, comment est-il envisageable de légitimer une rupture bien réelle de la paix, en ayant recours à la force armée, tout en invoquant une rupture hypothétique et éventuelle de cette dernière⁹⁷⁵ ? La résolution 2852 (XXVI) du 20 décembre 1971 de l'Assemblée générale des Nations Unies portant « Respect des droits de l'homme en période de conflits armés » affirme tout à fait le contraire, en disposant que : « *Pour garantir effectivement le respect des droits de l'homme, il faudrait que tous les Etats s'efforcent de prévenir le déclenchement de guerres, d'agression et de conflits qui violent la Charte des Nations Unies* »⁹⁷⁶. C'est donc le maintien de la sécurité internationale qui constitue la meilleure garantie des droits de l'homme.

Si les promoteurs du droit d'ingérence parlaient d'hierarchie entre les buts de l'ONU, force alors est de souligner, comme l'a affirmé la Cour internationale de justice lors de l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* de 1986, que : « *L'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour assurer et vérifier le respect des droits de l'homme* »⁹⁷⁷.

En conclusion, le but principal des Nations Unies, étant le maintien de la paix et suite à l'article 2 § 4 de la Charte renvoyant à ce but, la dite disposition interdit bel et bien tout recours à la force, même motivée par des considérations humanitaires, dans les relations internationales entre Etats. Dès lors, le but

⁹⁷⁴ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? Les possibilités d'actions armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence », op. cit., page 61.

⁹⁷⁵ Pourtant, les actions humanitaires entreprises ou autorisées par le Conseil de sécurité (et que nous avons étudiées au sein de la partie première de notre thèse) ont été bien mises en œuvre en établissant un lien entre la détérioration de la situation humanitaire de population en danger et la menace à la paix et la sécurité internationales. Mais il y a lieu de rappeler qu'en agissant ainsi, et bien que sa qualification ait abouti à des actions humanitaires accompagnées par la force armée, le Conseil de sécurité n'avait aucunement l'intention d'établir une exception nouvelle au principe de non-recours à la force armée, comme le droit d'ingérence humanitaire, mais son action se situe bien au sein des mesures coercitives décidées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

⁹⁷⁶ Paragraphe 2 du préambule de la résolution 2852 (XXVI) du 20 décembre 1971.

⁹⁷⁷ *Recueil de la CIJ*, 1986, op. cit., page 134, paragraphe 268.

humanitaire poursuivi aurait bien du mal à justifier une action internationale menée par la force, et les exceptions légales du principe de non-recours à la force (à savoir la légitime défense⁹⁷⁸ et les mécanismes de sécurité collective⁹⁷⁹) ne peuvent juridiquement couvrir l'hypothèse de l'ingérence humanitaire. Cette dernière reste une atteinte aux principes du droit international public, non seulement le principe de non-recours à la force armée, mais aussi sa conséquence logique et nécessaire, le principe de non-intervention.

Paragraphe deuxième

L'ingérence humanitaire : une atteinte au principe de non-intervention

Le principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'Etat est l'un des principes les plus flous, les plus ambigus et les plus difficiles à définir en droit international. Cette ambiguïté a été largement soulignée par la plupart des auteurs qui ont traité cette question. Selon Benedetto Conforti, *« on ne sait pas toujours ce qu'on entend exactement, dans la pratique internationale et dans la doctrine, lorsqu'on parle du principe de non-intervention dans les affaires intérieures et extérieures d'un Etat. En effet, différents droits et obligations internationaux sont généralement groupés sous ce principe, qui varie en fonction bien souvent des points de vue des auteurs »*⁹⁸⁰. Dans le même ordre d'idées, Joe Verhoeven affirme que : *« l'abondance des commentaires relatifs à ce principe tient aux incertitudes d'une notion que certains n'hésitent pas à ranger parmi les plus obscures du droit des gens »*⁹⁸¹.

⁹⁷⁸ Pour ce qui est de la légitime défense, l'intervention revêt tous les caractères de la légalité dès lors qu'elle constitue une réponse à une violation de la légalité internationale (article 51 de la Charte des Nations Unies).

⁹⁷⁹ Pour ce qui est des mécanismes de sécurité collective dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il s'agit d'une exception de droit qui trouve son fondement dans l'article 2 § 7 renvoyant lui-même au chapitre VII intitulé : *« Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »* (Articles 39 à 51 de la Charte des Nations Unies).

⁹⁸⁰ **CONFORTI (B.)**, « Le principe de non-intervention », in **BEDJAOUI (M.)**, (sous dir.), *Droit international : Bilan et perspectives*, Tome 1, Paris, Pedone, 1991, page 489.

⁹⁸¹ **VERHOEVEN (J.)**, « Non-intervention, affaires intérieures ou vie privée ? », in **VIRALLY (M.)**, (*Mélanges*) *Le Droit international au service de la paix et de la justice et du développement*, Paris, 1991, page 453.

A cette ambiguïté, s'ajoute un autre trait caractérisant le principe de non-intervention, en ce qu'il se présente comme une notion ancienne mais en constante évolution. D'ailleurs, les promoteurs du droit d'ingérence insistent à en donner une interprétation restrictive et ce, en vue de défendre l'action d'intervention surtout lorsque cette dernière a une motivation humanitaire.

Mais avant d'évoquer et de discuter la possibilité d'un droit d'ingérence qui s'imposerait au-delà du principe de non-intervention (C), il convient tout d'abord de passer en revue les textes du droit positif qui consacrent ce principe (A), approfondir par la suite le contenu de ce dernier et en définir les contours et l'étendue (B).

A- Consécration du principe

Pour cerner la notion d'intervention, rappelons, tout d'abord, la définition qu'on en a donnée dans l'introduction générale de notre thèse. Il s'agit de : « *l'action d'un Etat ou d'une organisation internationale qui prend place dans l'examen et la solution d'une affaire relevant de la compétence d'un ou de plusieurs autres Etats* »⁹⁸². En outre, l'intervention humanitaire est plutôt définie comme étant : « *le recours à la force que son ou ses auteurs justifient par le souci de faire cesser des violations des droits de l'homme, perpétrés sur le territoire de l'Etat objet de l'intervention contre des personnes relevant de la juridiction de cet Etat* »⁹⁸³. D'ailleurs, Ellery C. Stowell en donne une définition plus rigoureuse. La notion d'intervention est employée dans les affaires internationales pour désigner : « *le recours à des mesures de force, soit par voies de fait, soit sous forme de menace, en vue d'obtenir que les autres Etats adoptent une certaine ligne de conduite, ou de mettre fin à des hostilités ou autres activités indésirables* »⁹⁸⁴. Le mot intervention, considéré du point de vue du droit international, peut alors être défini comme étant « *l'emploi juridique de*

⁹⁸² Cf. SALMON (J.), (sous dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., page 608.

⁹⁸³ *Idem.* op. cit., page 610.

⁹⁸⁴ STOWELL (E-C), « La théorie et la pratique de l'intervention », in *RCADI*, 1932/2, page 91.

*la force à l'égard d'un autre Etat ou à l'égard de ses ressortissants en vue d'assurer le respect du droit international »*⁹⁸⁵.

A priori, le droit international est aux antipodes de toute intervention dans les affaires intérieures des Etats. Mais un bref aperçu du droit positif traitant ce sujet montre que bien que non prévu expressément par la Charte des Nations Unies, le principe de non-intervention s'est imposé comme principe fondamental de l'ordre juridique international et comme « *traduction par excellence de la souveraineté* »⁹⁸⁶. En fait, le principe de non-intervention est consacré en droit international positif, successivement, par l'article 15 § 8 du Pacte de la Société des Nations (a), l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies (b), les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies (c), ainsi que par la jurisprudence internationale (d).

a) L'article 15 § 8 du Pacte de la Société des Nations

Le principe de non-intervention figurait déjà dans le Pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919. En fait, c'est l'article 15 du Pacte de la Société des Nations relatif à l'action du Conseil qui disposait que : « *Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution* »⁹⁸⁷.

D'après ce qui précède, seul le Conseil est en droit de reconnaître si oui ou non le différend entre dans le domaine de la compétence nationale. Toutefois, et même si la question relève de la compétence exclusive d'un Etat membre, le Conseil préserve la possibilité d'exercer des fonctions de médiateur, de conciliateur et de formuler des recommandations⁹⁸⁸. Les dispositions de

⁹⁸⁵ *Idem.*, op. cit., page 92.

⁹⁸⁶ **BEN ACHOUR (R.)**, « La souveraineté des Etats : harmonie et contradictions », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Harmonie et contradictions en droit international*, op. cit., page 106.

⁹⁸⁷ Paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations.

⁹⁸⁸ En vertu de l'article 11 du Pacte de la Société des Nations.

l'article 15 § 8 du Pacte de la Société des Nations ont largement inspiré le projet de la Charte des Nations Unies qui va consacrer, dans son article 2 § 7, le principe de non-intervention.

b) L'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies

Une lecture approfondie de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies⁹⁸⁹ laisse croire que le principe de non-intervention n'est pas expressément prévu. En effet, cet article stipule qu' : « *Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement au terme de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII* ».

Conçu comme étant l'une des dispositions les plus importantes de la Charte des Nations Unies, l'article 2 § 7 tend à résoudre le problème de l'équilibre nécessaire entre les intérêts nationaux, d'une part et les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble, d'autre part. Tout au plus, cet article pose le difficile problème de savoir selon quels critères (politiques ou juridiques), il doit être interprété ? D'ailleurs, la doctrine n'a pas été cohérente à propos de cet article, ce qui n'a pas abouti à dégager une interprétation agréée du texte. Dans son commentaire de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies, Gilbert Guillaume a souligné cette incohérence, en concluant que : « *les critères d'appréciation retenus semblent donc beaucoup plus politiques que*

⁹⁸⁹ Le texte de l'article a fait l'objet de difficiles négociations lors de sa soumission au premier comité de la première Conférence de San Francisco, quoique aucun Etat parmi ceux participant à la Conférence n'ait mis en doute le principe même de non-intervention de l'Organisation des Nations Unies dans les affaires intérieures des Etats, ni la nécessité d'inscrire ce principe au cœur de la Charte. Il faut, néanmoins, avouer que les résistances avaient surtout porté sur la dernière phrase de l'article : « (...) *toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII* ». Si la délégation australienne demanda que soit retenu le principe de non-intervention pour l'application du chapitre VII, la délégation française exprima, par contre, le désir de voir une violation manifeste des droits de l'homme constituer une menace susceptible de compromettre la paix et donc critiqua vivement l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies.

juridiques »⁹⁹⁰ car cet article « *ne constitue pas un obstacle à l'intervention de l'Organisation dans les cas où cette intervention est souhaitée par la majorité et qu'il est, au contraire, un obstacle infranchissable dans tous ceux où elle ne souhaite pas intervenir* »⁹⁹¹.

c) Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies

L'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies est loin d'être le seul cadre conventionnel du principe de non-intervention. En fait, de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ont détaillé et précisé ce principe. Parmi elles, nous citons les résolutions suivantes :

- Résolution n° 2131 (XX) du 21 décembre 1965 intitulée : « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté »⁹⁹².
- Résolution n° 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 portant : « Déclaration des Nations Unies relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, conformément à la Charte des Nations Unies »⁹⁹³.

Cette deuxième résolution s'est bornée à reproduire l'essentiel de la première en ce qui concerne la définition du principe de non-intervention. Toutefois, et selon le professeur Rafâa Ben Achour, le mérite de la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 était de donner au principe de non-intervention une portée extrêmement large. En effet, « *dans l'intitulé du principe, la résolution 2625 a préféré éviter le terme intervention et utiliser une périphrase plus neutre et plus large inspirée de l'article 2 § 7 de la Charte, à savoir les affaires relevant de la compétence d'un Etat. En procédant ainsi, la résolution 2625 a couvert non seulement les hypothèses d'intervention contre l'intégrité*

⁹⁹⁰ GUILLAUME (G.), « Commentaire de l'article 2 § 7 », in COT (J-P) et PELLET (A.), (sous dir.), *La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article*, op. cit., page 157.

⁹⁹¹ *Idem.*, op. cit., page 157.

⁹⁹² Résolution adoptée par 109 voix contre 0 avec 1 seule abstention.

⁹⁹³ Résolution adoptée à l'unanimité.

*territoriale des Etats, mais aussi les hypothèses d'ingérence dans les affaires intérieures des Etats »*⁹⁹⁴.

Au terme des résolutions 2131 (XX) du 21 décembre 1965⁹⁹⁵ et 2625 (XXV) du 24 octobre 1970⁹⁹⁶ :

« Aucun Etat ni groupes d'Etats n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politique, économique et culturel sont contraires au droit international.

Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de tout autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit. Tous les Etats doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat. Tout Etat a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre Etat ».

Ainsi, une définition large a été retenue pour que soit mise « hors-la loi toute forme d'intervention, qu'elle soit manifeste ou latente, directe ou indirecte, armée ou non-armée »⁹⁹⁷. Toutes ces formes constituent une action

⁹⁹⁴ **BEN ACHOUR (R.)**, « Actualité des principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats conformément à la *Charte des Nations Unies* », op. cit., page 38.

⁹⁹⁵ Paragraphe 2 de la résolution 2131 (XX).

⁹⁹⁶ Principe 3 de la résolution n° 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 portant : « Déclaration des Nations Unies relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, conformément à la Charte des Nations Unies ».

⁹⁹⁷ **BEN ACHOUR (R.)**, « Le droit d'ingérence ! », in *Les Nations Unies et les grands équilibres internationaux après le conflit du Kosovo*, Bulletin de l'Association tunisienne pour les Nations Unies, janvier 2000.

interdite par le droit international. D'ailleurs, cette conception a aussi été confirmée dans les résolutions postérieures, notamment :

- La résolution n° 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974 relative à la définition de l'agression ;
- La résolution n° 31/91 (XXIX) du 14 décembre 1976 relative à l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats ;
- La résolution n° 36/103 du 9 décembre 1981 intitulée : « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats ».

Contrairement aux résolutions 2131 (XX) du 21 décembre 1965 et 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale des Nations Unies, la résolution 36/103 du 9 décembre 1981 n'a pas reçu le même degré d'accord⁹⁹⁸ et n'a été adoptée que majorité contre minorité⁹⁹⁹. Toutefois, le principe de non-intervention est clairement établi dans ce qui suit :

« Le devoir d'un Etat, dans la conduite de ses relations internationales dans les domaines économique, social, technique et commercial, de s'abstenir de toute mesure qui constituerait une intervention ou une ingérence dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat et empêcherait en conséquence ce dernier de déterminer librement le cours de son développement politique, économique ou social, cela comporte notamment l'obligation pour un Etat de ne pas user à cette fin de ses propres programmes d'aide économique extérieure ou de ne pas prendre de mesures multilatérales ou unilatérales de représailles ou de blocus économique et d'empêcher que les sociétés transnationales et multilatérales relevant de sa juridiction et de son contrôle

⁹⁹⁸ Sur les contradictions non résolues par cette résolution, voir notamment :

VINCINEAU (M.), « Quelques commentaires à propos de la Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats (Résolution n°36/103 du 9 décembre 1981) », in **CHAUMONT (Ch.)**, (*Mélanges*), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : méthodes d'analyse du droit international*, 1984, pp. 555 - 577.

⁹⁹⁹ 120 oui, 22 non et 6 abstentions.

soient utilisés comme instruments de pression ou de coercition politique contre un autre Etat en violation de la Charte des Nations Unies », (II, K).

d) La jurisprudence internationale

Si le principe de non-intervention a été ainsi solennellement affirmé par le droit international positif, aussi, ne manquera-t-on pas de souligner enfin le fait qu'il avait été confirmé par la Cour internationale de justice qui avait, depuis 1949, condamné le droit d'intervention, à l'occasion de l'*Affaire du Détroit de Corfou* (Arrêt du 9 avril 1949), en des termes d'une étonnante actualité. En effet, la Cour y avait précisé que : « *Le prétendu droit d'intervention qui ne peut être envisagé par elle (la cour) que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. L'intervention est peut-être moins acceptable encore dans la forme particulière qu'elle présenterait ici, puisque réservée par la nature des choses aux Etats les plus puissants, elle pourrait aisément conduire à fausser l'administration de la justice internationale elle-même* »¹⁰⁰⁰.

Le principe de non-intervention a été examiné, en profondeur, par la Cour internationale de justice dans l'incontournable *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Arrêt du 27 juin 1986)¹⁰⁰¹, où elle a pu en dégager les sources et les éléments constitutifs. Il est à noter, par

¹⁰⁰⁰ *Affaire du Détroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, *Recueil de la CIJ*, 1949, op. cit., page 35.

¹⁰⁰¹ Rappelons que cette affaire avait trait à des interventions du gouvernement américain au Nicaragua, après la chute du gouvernement du président Somosa, en juillet 1979. Il était fait grief à l'Etat défendeur (les Etats-Unis) d'avoir violé l'article 2 de la Charte des Nations Unies, d'être intervenu dans les affaires intérieures du pays demandeur, et d'avoir enfin violé la souveraineté de ce pays.

La décision de la Cour fut particulièrement intéressante au plan juridique et ce, à plusieurs titres :

- D'une part, la Cour internationale de justice a été amenée à se pencher sur le contenu du principe de non-intervention et à examiner si la pratique lui a été suffisamment conforme pour qu'on puisse faire l'état d'une règle de droit international coutumier ;
- D'autre part, la Cour y a dressé une synthèse des résolutions de l'Assemblée générale sur le sujet.

Cf. **EISEMANN (P-M)**, « L'arrêt de la CIJ du 27 juin 1986 dans l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », op. cit., pp. 153 et ss.

ailleurs, que la Cour avait considéré, dans cette affaire, que le principe de non-intervention est un principe de droit international coutumier. En effet, la Cour avait alors confirmé que : « *D'après les formulations généralement acceptées, ce principe interdit à tout Etat ou groupe d'Etats d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. L'intervention interdite doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des Etats permet à chacun de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures. L'intervention est illicite lorsqu'à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise l'intervention prohibée et formant son essence même, est particulièrement évident dans le cas d'une intervention utilisant la force, soit sous la forme directe d'une action militaire, soit sous celle, indirecte, du soutien à des activités armées subversives ou terroristes à l'intérieur d'un autre Etat* »¹⁰⁰².

Par conséquent, ce principe interdit, d'après la Cour, une intervention d'un Etat ou d'un groupe d'Etats dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat ; cette interdiction porte aussi bien sur l'intervention directe effectuée par une action militaire des Etats eux-mêmes¹⁰⁰³, que sur l'intervention indirecte à travers des bandes ou groupes armés agissant au nom des Etats¹⁰⁰⁴.

Néanmoins, il faut relever qu'à l'occasion de la même affaire, celle de 1986, la Cour internationale de justice n'a pas manqué de délimiter les contours et les conditions d'une intervention licite en cas d'assistance humanitaire, en admettant que : « *la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une*

¹⁰⁰² *Recueil de la CIJ*, 1986, op. cit., page 108, paragraphe 205.

¹⁰⁰³ Comme c'est le cas du Royaume-Uni dans l'*Affaire du Déroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, *Recueil de la CIJ*, 1949, op. cit., pp. 34 - 35.

¹⁰⁰⁴ Comme c'est le cas des Etats-Unis dans l'*Affaire du Nicaragua*, Arrêt du 27 juin 1986, *Recueil de la CIJ*, 1986, op. cit., page 108, paragraphe 205.

intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international (...). Un élément essentiel de l'aide humanitaire est qu'elle doit être assurée 'sans discrimination' aucune »¹⁰⁰⁵. Selon la Cour, pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre Etat, 'l'assistance humanitaire' doit se limiter « aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir : 'prévenir et alléger les souffrances des hommes' et 'protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine ; elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin au Nicaragua et pas seulement aux contras et à leurs proches »¹⁰⁰⁶.

Par ailleurs, il est intéressant de rappeler, à ce niveau aussi, les dispositions de la résolution de l'Institut de droit international du 14 septembre 1989¹⁰⁰⁷ relative aux relations entre les droits de l'homme et le principe de non-intervention et portant « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats »¹⁰⁰⁸, résolution dans laquelle il a été affirmé que : « L'offre, par un Etat, un groupe d'Etats, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de secours alimentaires ou sanitaires à un Etat dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet Etat. Toutefois, de telles offres de secours ne peuvent, notamment par les moyens mis en oeuvre, revêtir les apparences d'une menace d'intervention armée ou de toute autre mesure d'intimidation; les secours seront accordés et distribués sans discrimination. Les Etats sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires »¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰⁵ *Idem.* op. cit., page 124, paragraphe 242.

¹⁰⁰⁶ *Ibid.* op. cit., page 125, paragraphe 243.

¹⁰⁰⁷ Voir Annexe 18.

¹⁰⁰⁸ Résolution de l'Institut de droit international portant « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats », du 14 septembre 1989, op. cit.

¹⁰⁰⁹ Article 5 de la résolution de l'Institut de droit international du 14 septembre 1989, *Idem.*, op. cit.

Bien qu'il ait été solennellement affirmé et réaffirmé par le droit international positif et par la jurisprudence internationale, le principe de non-intervention est l'un des principes les plus bafoués au niveau de la pratique internationale. Ainsi, si sa formulation est relativement aisée, sa mise en œuvre se révèle difficile et la frontière entre les hypothèses d'intervention et celles de non-intervention reste difficile à déterminer. Il convient, dès lors, de s'interroger à propos de l'étendue de ce principe de non-intervention, de plus en plus contesté dans le sens d'un « *recentrage humaniste du droit international* »¹⁰¹⁰, ou d'une « *démocratisation de ce droit* »¹⁰¹¹.

B- Etendue du principe

C'est la notion de « compétence nationale » qui détermine l'étendue du principe de non-intervention et cette notion de compétence nationale trouve sa base dans le fait que certaines matières sont exclusivement réservées à la réglementation étatique. Quoique inconnue du droit international classique et malgré l'absence d'une définition légale clairement établie, certains auteurs¹⁰¹² s'accordent à reconnaître une nature résiduelle à la notion de compétence nationale et ce, par rapport au champ d'activité réglementé par le droit international. De ce fait, et tout en se basant sur les textes supposés établir le

¹⁰¹⁰ **DE VISSCHER (Ch.)**, *Théories et réalités du droit international*, Paris, Pedone, 4^e édition, 1970, page 151.

¹⁰¹¹ **BETTATI (M.)**, « Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international », in *Trimestre du Monde*, 1^e trimestre, 1992, pp. 13 et ss.

¹⁰¹² Voir notamment:

BERTHAUD (P.), « La compétence nationale des Etats et de l'ONU », in *Annuaire Suisse de droit international*, 1947, vol. II, pp. 7 et ss.

GUILLAUME (G.), « Commentaire de l'article 2 § 7 », op. cit., pp. 141 et ss.

KOLB (R.), « Du domaine réservé : réflexions sur la théorie de la compétence nationale », in *RGDIP*, 2006/3, pp. 596 - 630.

ROSS (A.), « La notion de compétence nationale dans la pratique des Nations Unies, une rationalisation à posteriori », in **ROLIN (H.)**, (*Mélanges*), *Problèmes de droit des gens*, Paris, Pedone, 1964, pp. 283 et ss.

RUIZ (G-A), « Le Domaine réservé », in *RCADI*, vol. 225, 1990.

VERDROSS (A.), « Le principe de non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat et l'article 2 § 7 de la CNU », in **ROUSSEAU (Ch.)**, (*Mélanges*), *La Communauté internationale*, Paris, Pedone, 1974, pp. 267 - 276.

principe de non-intervention dans les affaires internes des Etats, il est loisible de s'interroger à propos de la portée du concept de compétence nationale ?

En revenant à l'énoncé de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies, nous constatons que l'interdiction de l'intervention porte sur des affaires qui relèvent « *essentiellement* » de la compétence nationale. A comparer cette expression avec celle retenue à l'article 15 § 8 du Pacte de la Société des Nations, à savoir l'expression de « compétence exclusive »¹⁰¹³, nous pouvons noter la volonté des Etats membres d'affermir le principe de non-intervention, dans la mesure où, ainsi défini, le champ d'application de ce principe est devenu plus étendu. En effet, l'emploi de l'adverbe « *essentiellement* », laisse entendre qu'il est interdit d'intervenir dans une affaire qui relève de la compétence nationale, même si elle ne relève qu'en partie du droit international.

Toutefois, certains auteurs¹⁰¹⁴ ne partagent pas cette vision des choses et affirment qu'il n'y a pas d'affaires relevant « *essentiellement* » de la compétence interne des Etats, car le droit international est capable de régler toutes ces affaires. Dans ce même ordre d'idées, un autre auteur écrit : « *Les affaires relevant de la compétence nationale ne sont pas celles que le droit international ne règle pas, mais celles que le droit international soumet aux Etats, pour les régler. Il n'y a donc pas d'affaires qui soient internes par leur 'nature'. Toutes les affaires peuvent être soumises à un règlement par le droit*

¹⁰¹³ La Cour permanente de justice a commenté l'article 15 § 8 du Pacte de la Société des Nations, dans son avis consultatif du 7 février 1923, relatif à l'*Affaire des Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, en affirmant que : « *Les mots 'compétence exclusive' semblent envisager certaines matières qui, bien que pouvant toucher de près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas en principe réglées par le droit international. En ce qui concerne ces matières, chaque Etat est seul maître de ses décisions (...).*

La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux », in Recueil de la CPIJ, série B, n°4, pp. 23 - 24.

¹⁰¹⁴ Voir notamment :

SCELLE (G.), *Précis du droit des gens*, fasc. 11, 1934, pp. 80 et ss.

KELSEN (H.), *Peace through law*, Princeton, 1941, pp. 33 et ss.

*international et peuvent faire l'objet de nouvelles normes coutumières ou conventionnelles »*¹⁰¹⁵.

Une opinion semblable a été exprimée par l'Institut de droit international, notamment dans ses résolutions en date du 22 août 1932 et du 29 avril 1954. Dans cette dernière résolution, l'Institut de droit international avait déclaré que : *« Le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par le droit international. L'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie suivant son développement »*¹⁰¹⁶.

Quoiqu'il en soit, on peut dire que le fait d'introduire le terme *« essentiellement »* dans la disposition de la Charte des Nations Unies, ne fait qu'étendre le domaine de la compétence nationale. Cela montre, encore une fois, une volonté de la part des Etats membres de préserver au maximum leur souveraineté et leur indépendance dans la sphère de leurs affaires intérieures. Néanmoins, peut-on définir ce qui se rapporte réellement au domaine de la compétence interne d'un Etat ? Est-il possible de définir à l'avance le contenu exact de ce domaine réservé ?

Il faut dire que bien qu'il existe certaines questions qui relèvent normalement de la compétence exclusive d'un Etat, comme le libre choix de son système social, économique et politique, il est difficile, sinon impossible, d'en dégager un contenu déterminé et unifié. En fait, *« le droit international n'établit nullement la liste des affaires intérieures. On ne peut même pas la dresser en principe »*¹⁰¹⁷. Ainsi, il est impossible d'établir les limites précises du domaine réservé de la compétence nationale d'un Etat pour certaines raisons : *« D'abord, rapporter telle ou telle question au domaine des affaires intérieures n'est possible bien souvent qu'en tenant compte des conditions concrètes de*

¹⁰¹⁵ **PREUSS (L.)**, *RCADI*, tome 74, 1949/I, page 568.

¹⁰¹⁶ Cf. *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 45, tome II, page 292.

¹⁰¹⁷ **OUSHACOV (N-A)**, « La compétence interne des Etats et la non-intervention dans le droit international contemporain », in *RCADI*, 1974/I, page 51.

*l'affaire. En second lieu, les limites de la compétence nationale de l'Etat sont historiquement mobiles »*¹⁰¹⁸.

Par conséquent, la portée incertaine du domaine réservé nous laisse partagés entre le fait d'opter pour une conception restrictive, et celui d'opter pour une conception extensive de cette notion de compétence nationale. La première conception semble dangereuse car le nombre d'affaires relevant essentiellement de la compétence nationale d'un Etat serait réduit, d'où le risque de réduire inévitablement les contours de sa souveraineté au profit d'un prétendu droit d'ingérence. La deuxième conception semble critiquable car il serait déraisonnable de considérer que tout ce qui est abordé par les accords internationaux et les autres sources du droit international public, échapperait à la compétence nationale.

Cette situation indécise et perplexe a été résolue par l'avis convaincant du professeur Alfred Verdross, à travers son analyse de la notion de la compétence nationale¹⁰¹⁹, et qui distingue, au sein de la Charte des Nations Unies, trois catégories de questions :

- 1- Les questions réglées complètement par le droit international, ce qui n'empêche naturellement pas la création des règles étatiques en exécution du droit international (dans ce cadre, on peut prendre l'exemple du droit diplomatique et consulaire).
- 2- Les questions appartenant en principe au domaine national, mais qui peuvent être restreintes par des conventions internationales (dans ce cadre, on peut prendre l'exemple des questions de nationalité).
- 3- Les questions réglées en principe par le droit international, mais laissant un cadre très vaste à la réglementation nationale (dans ce cadre, on peut prendre l'exemple du domaine des droits de l'homme).

¹⁰¹⁸ *Idem.*, op. cit. page 51.

¹⁰¹⁹ **VERDROSS (A.)**, « La compétence nationale dans le cadre de l'ONU », in *RGDIP*, 1965/1, n°69, pp. 322 - 323.

L'auteur soustrait la deuxième catégorie, en vertu de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies, à toute ingérence de l'ONU, excepté dans le cas d'une convention spéciale qui restreint le domaine national en la matière. Il affirme, en définitive, que « *toute autre interprétation du paragraphe 7 de l'article 2 conduirait à des conclusions absurdes* »¹⁰²⁰.

Outre ce problème de détermination de l'étendue de la notion de compétence nationale, et même si le principe de non-intervention apparaît indiscutable, il existe cependant des incertitudes quant à ses contours exacts, dans la mesure où les Etats invoquent des justifications juridiques à certaines formes d'interventions. En effet, la question de la licéité de l'intervention est posée dans l'hypothèse de l'intervention dite consentie ou sollicitée. Il s'agit de l'intervention pratiquée à la suite d'une demande d'assistance d'un Etat, éventuellement, sur la base d'un accord de défense ou d'assistance mutuelle. Il y a donc, en pareil cas, consentement de l'Etat sur le territoire duquel l'intervention est pratiquée puisqu'il la sollicite, d'où l'appellation souvent utilisée d'intervention consentie. Néanmoins, nous pensons que l'intervention consentie ou sollicitée peut être assimilée à une simple assistance au profit de l'Etat demandant l'aide et ne se conçoit plus comme figurant dans le cadre des interventions faites en dépit du désaccord des Etats et donc ne pose plus de problème juridique¹⁰²¹.

¹⁰²⁰ Selon Alfred Verdross, cette affirmation résulte de deux constatations :

- D'une part, si l'on nie la catégorie des questions relevant essentiellement de la compétence nationale des Etats, cette disposition n'aurait aucun sens et ne pourrait jamais être appliquée.
- D'autre part, si l'on voulait soustraire à la procédure de la Charte toutes les affaires qui ne sont pas encore réglées en détail par le droit international, on donnerait à l'article 2 § 7 une interprétation qui dépasserait dans une large mesure sa vraie portée, *Idem.*, op. cit., page 323.

¹⁰²¹ Dans ce cadre, il est utile de rappeler que dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Arrêt du 27 juin 1986), la Cour a fait référence à l'intervention sollicitée, en ces termes : « *Le principe de non-intervention relève du droit international coutumier. Or, il perdrait assurément toute signification réelle comme principe de droit si l'intervention pouvait être justifiée par une simple demande d'assistance formulée par un groupe d'opposants dans un autre Etat (...). On voit mal, en effet, ce qui resterait au principe de non-intervention en droit international si l'intervention, qui peut déjà être justifiée par la demande d'un gouvernement, devait aussi être admise à la demande de l'opposition à celui-ci. Tout Etat serait ainsi en mesure d'intervenir à tout coup dans les affaires intérieures d'un autre Etat, à la requête, tantôt de son gouvernement, tantôt de son opposition* », *Recueil de la CIJ*, 1986, op. cit., page 126, paragraphe 246.

Une autre limite du principe de non-intervention se pose aussi lorsqu'on se trouve face à des violations graves et systématiques des droits de l'être humain, il convient alors de nous interroger à propos des différentes interprétations possibles du principe de non-intervention dans les affaires internes d'un Etat, au cas où ce dernier principe est confronté à l'obligation du respect des droits de l'homme.

C- Interprétation du principe

Après avoir évoqué les textes qui avaient consacré, en droit international positif, le principe de non-intervention et après avoir déterminé les contours, plus ou moins imprécis, de ce qu'est le domaine réservé d'un Etat, il nous reste alors à débattre un problème fort préoccupant, à la fois ancien, mais aussi, sous certains aspects, encore actuel. Il s'agit du problème de coordination entre l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies et certaines autres dispositions de la Charte qui semblent internationaliser quelques questions supposées relevant du domaine réservé de l'Etat¹⁰²².

Dans le cadre de notre étude, une importance particulière est accordée à la question de la promotion du respect des droits de la personne humaine ainsi que ses libertés fondamentales. Se pose alors la question de savoir comment peut-on concilier les dispositions s'y rapportant avec la non-ingérence dans la compétence nationale ? Le problème peut être posé d'une autre façon : les droits de l'homme relèvent-ils de la compétence nationale ou restent-ils, au contraire, en dehors du domaine réservé des Etats ?

¹⁰²² Dans cette partie de l'analyse, nous nous limiterons à la réponse du droit international, en matière de rapport entre le principe (légalement établi) de non-intervention dans les affaires internes des Etats et un droit (qui cherche à être légalement reconnu) d'ingérence à motivation humanitaire. Les deux principes s'excluent-ils l'un et l'autre ou arriveraient-ils à trouver un terrain d'entente sur le plan juridique ?

Par ailleurs, l'étude de la légitimité du droit d'ingérence s'étalera plus largement sur le problème du fondement moral et humanitaire du droit d'ingérence, Cf. nos développements au sein du chapitre deuxième de cette partie.

La réponse à cette question nous guidera à savoir si le droit d'ingérence est ou non une violation du principe de non-intervention. Dans cette perspective, tout comme à propos de la diversité des opinions au sujet de l'étendue du principe de non-recours à la force armée, il y a lieu d'étudier les différentes interprétations données au principe de non-intervention, en analysant les conséquences d'une interprétation restrictive de ce principe (a) et en traitant ses limites (b).

a) Une interprétation restrictive du principe

Une partie de la doctrine appelle à la relativisation du principe de non-intervention au profit d'un droit d'ingérence à but humanitaire. Ainsi, les promoteurs de l'ingérence humanitaire fondent leur raisonnement sur la supériorité des droits fondamentaux de l'homme sur tout intérêt étatique. Ils voient dans la consécration des droits de l'homme dans la Charte des Nations Unies et leur élévation à un niveau universel, un dépassement du cadre restreint de la souveraineté étatique et un « *recentrage humaniste du droit international* »¹⁰²³, selon l'expression de Charles de Visscher. Certains auteurs vont jusqu'à affirmer que : « *la Charte des Nations Unies, en plaçant le respect de certains droits humains fondamentaux parmi les buts essentiels de l'Organisation, représente un nouveau progrès dans l'élévation du principe de l'ingérence humanitaire au niveau d'une norme constitutionnelle de la société internationale organisée* »¹⁰²⁴.

L'importance du développement normatif des droits de l'homme, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, ainsi que l'amplification quantitative des déclarations et des conventions internationales à propos de l'humanitaire¹⁰²⁵,

¹⁰²³ VISSCHER (Ch. de), *Théories et réalités du droit international*, Paris, Pedone, 1970, page 151.

¹⁰²⁴ OPPENHEIM (L.), *Droit international*, tome 1, vol.1, page 386.

¹⁰²⁵ On peut citer à titre indicatif :

- Convention pour la prévention et la répression des crimes de génocide (9 décembre 1948) ;
- La Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948) ;
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (19 décembre 1966) ;

donnent aux droits de l'homme une protection réelle et les préservent contre tout abus d'invoquer la souveraineté étatique et son corollaire le principe de non-intervention. De ce fait, a émergé une nouvelle vision des droits de l'homme, censés désormais « *échapper à l'imperium et à l'action de l'Etat* »¹⁰²⁶. Par conséquent, les promoteurs de l'ingérence humanitaire ont apporté une nouvelle interprétation au principe de non-intervention pour en relativiser la portée. C'est ce qu'a souligné clairement Mario Bettati, en écrivant : « *l'essor des droits de l'homme a tempéré l'exclusivisme de l'interdiction faite aux Etats et aux organisations internationales d'intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale de l'Etat* »¹⁰²⁷.

Sur la question de savoir si les droits de la personne humaine relèvent ou non de la compétence nationale, cette partie de la doctrine affirme fermement que cette matière est exclue du champ de la compétence nationale de l'Etat et qu'elle n'est, de ce fait, aucunement couverte par l'interdiction de l'intervention dans les affaires internes. Cette doctrine se réfère notamment à la résolution de l'Institut de droit international portant sur : « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats »¹⁰²⁸, adoptée lors de la Session de Saint-Jacques de Compostelle, le 14 septembre 1989¹⁰²⁹.

-
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (19 décembre 1966) ;
 - Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (10 décembre 1984) ;
 - Convention relative aux droits de l'enfant (20 novembre 1990), (etc.).

¹⁰²⁶ **PEREZ-VERA (E.)**, « La protection d'humanité en droit international », in *RBDI*, 1969, page 404.

¹⁰²⁷ **BETTATI (M)**, « Un droit d'ingérence ? », in *RGDIP*, 1991/2, page 641.

¹⁰²⁸ Voir Annexe 18.

¹⁰²⁹ Se basant sur l'importance de plus en plus croissante des droits de l'homme dans l'ordre juridique international, cette résolution affirme que : « *Les droits de l'homme sont l'expression directe de la dignité de la personne humaine. L'obligation pour les Etats d'en assurer le respect découle de la reconnaissance même de cette dignité que proclament déjà la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette obligation internationale (...) incombe à tout Etat vis-à-vis de la communauté internationale dans son ensemble, et tout Etat a un intérêt juridique à la protection des droits de l'homme. Cette obligation implique au surplus un devoir de solidarité entre tous les Etats en vue d'assurer le plus rapidement possible une protection universelle et efficace des droits de l'homme* », (article 1). De même, « *un Etat agissant en violation de l'obligation énoncée (...)*

D'autre part, ce courant s'appuie sur la volonté de la communauté internationale, à travers la Charte des Nations Unies, de promouvoir le respect des droits de la personne humaine. En effet, l'article 1 de la Charte des Nations Unies¹⁰³⁰ assigne à l'ONU la réalisation du : « (...) *respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* »¹⁰³¹.

Pareillement, les travaux ultérieurs de la doctrine et de la jurisprudence vont dans le même sens, en considérant les règles relatives au respect des droits de l'homme comme créant une obligation *erga omnes*. Ainsi, dans l'*Affaire de la Barcelona Traction* (arrêt du 5 février 1970), la Cour internationale de justice avait déclaré qu' : « *Une distinction essentielle doit en particulier être établie entre les obligations des Etats envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent vis-à-vis d'un autre Etat (...). Par leur nature même, les premières concernent tous les Etats (...), les obligations dont il s'agit sont des obligations erga omnes. Ces obligations découlent par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine (...)* »¹⁰³².

Il est clair, de ce qui précède, et selon cette première approche, que le respect et la protection des droits de l'homme relèvent désormais de la communauté internationale toute entière et que leur violation par un Etat déterminé autorise les autres Etats à intervenir pour en assurer le respect, sans pour autant que leur action ne soit constitutive d'une ingérence illicite au sens

ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en prétendant que ce domaine relève essentiellement de sa compétence nationale », (article 2).

¹⁰³⁰ Où sont énoncés les buts et principes de la Charte des Nations Unies, voir Annexe 1.

¹⁰³¹ Article 1 § 3 de la Charte des Nations Unies.

¹⁰³² *Affaire de la Barcelona Traction, light and power company*, arrêt du 5 février 1970, *Recueil de la CIJ*, 1970, page 32, paragraphes 33 - 34.

du droit international. Selon l'expression de Joe Verhoeven, « *l'aire du principe de non-intervention se réduit comme une peau de chagrin* »¹⁰³³.

Néanmoins, il va sans dire qu'un deuxième courant de la doctrine va démontrer la portée très limitée de cette interprétation restrictive du principe de non-intervention, tout en infirmant radicalement la thèse des promoteurs du droit d'ingérence humanitaire.

b) Les limites d'une interprétation restrictive

Cette deuxième tendance, la plus ancienne d'ailleurs mais majoritaire par rapport à la première, soutient l'idée que, tout en étant l'un des acquis les plus importants du droit international contemporain, la question de la promotion des droits de l'homme n'a aucunement affecté les structures de base de l'ordre juridique international, c'est-à-dire, plus précisément, la règle de non-intervention énoncée par le dernier paragraphe de l'article 2 de la Charte des Nations Unies.

Les auteurs adhérents à ce point de vue avaient avancé le fait que les dispositions relatives aux droits de l'homme ne sont pas exclues du champ d'application de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies. Ainsi, toutes les dispositions qui se rapportent à la promotion et à la protection des droits de la personne humaine ne peuvent pas faire obstacle à l'application du principe de non-intervention ; et toute action des Nations Unies, en pareil domaine, ne serait que contraire aux règles du droit international. D'autant plus que les exceptions légalement acceptées quant au principe de non-intervention¹⁰³⁴ ne couvrent point l'ingérence, même pour motivation humanitaire.

Tout au plus, et vu l'évolution des rapports inter-étatiques, ainsi que l'apparition de nouvelles formes de contrainte, le concept même d'intervention a évolué et n'est plus considéré, comme le fait la Charte des Nations Unies,

¹⁰³³ VERHOEVEN (J.), « Non-intervention, affaires intérieures ou vie privée ? », op. cit., page 497.

¹⁰³⁴ Ces exceptions étant principalement la légitime défense et l'exception du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en cas de menace contre la paix et la sécurité internationales.

sous le seul angle du principe de non-recours à la force armée. C'est pourquoi, « *non seulement l'intervention armée mais aussi toute autre forme d'ingérence, ou toute menace dirigée contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politique, économique ou culturel, sont contraires au droit international* »¹⁰³⁵, donc interdits par celui-ci.

Ensuite, et concernant l'argument avancé par le premier courant sur le fait que la lettre de l'article 2 § 7 de la Charte fonde le principe uniquement dans les relations entre l'ONU et les Etats membres et non pas entre Etats et que, en conséquence, le devoir des Etats de ne pas intervenir dans les affaires internes d'un autre Etat n'est pas expressément stipulé par la Charte¹⁰³⁶, le deuxième courant de la doctrine souligne que si l'interdiction est faite vis-à-vis de l'ONU, alors cette interdiction sera aussi bien valable vis-à-vis de tous les Etats, aussi bien dans leurs rapports entre eux que dans leurs rapports avec l'ONU.

Au terme de cette analyse juridique des deux principaux corollaires du principe de la souveraineté, à savoir le principe de non-recours à la force et le principe de non-intervention, on peut affirmer que nombreux sont les éléments démontrant que l'ingérence humanitaire, loin d'exprimer l'état d'un droit, constitue plutôt la négation même du droit. En effet, on a remarqué que toute extension du champ d'application de l'ingérence a eu pour conséquence le fait d'écarter les normes impératives de non-recours à la force et de non-intervention, au profit de domaines plutôt vastes et imprécis. L'exception à la licéité contestée devient ainsi tellement large que ces principes n'auraient plus aucune signification, ce qui fournira des prétextes innombrables pour s'immiscer dans les affaires d'autrui.

¹⁰³⁵ Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, op. cit.

¹⁰³⁶ Cette interprétation a été soutenue par plusieurs auteurs, notamment :

CONFORTI (B.), « Le principe de non-intervention », in **BEDJAOUI (M.)**, *Le droit international : Bilan et perspectives*, Paris, Pedone, 1991, pp. 498 et ss.

KELSEN (H.), *The Law of United Nations*, Londres, 1951, pp. 770 et ss.

SALMON (J.), « Introduction au chapitre des relations amicales », in **BEDJAOUI (M.)**, *Le droit international : Bilan et perspectives*, op. cit., pp. 437 et ss.

VIRALLY (M.), « Panorama du droit international contemporain », op. cit., pp. 9 - 382.

En définitive, on peut dire que les règles prohibitives du droit international ne laissent aucune échappatoire à une ingérence humanitaire qui veut s'être érigée en un principe autonome du droit international, en dépit des vives contestations de la part des Etats et de la doctrine. Cette ingérence humanitaire, dépourvue de tout fondement juridique certain, mérite de s'affirmer, selon ses promoteurs, pour se construire en fin de compte un ordre normatif nouveau, ce qui est loin d'être réellement atteint.

SECTION DEUXIEME

L'EMERGENCE JURIDIQUE SOUPCONNEE D'UNE NOTION CONFUSE

Il est important de rappeler, à priori, le grand flou sémantique qui règne dans l'utilisation des concepts juridiques relatifs au droit/devoir d'ingérence, notions utilisées selon les discours des politiciens, des juristes ou des journalistes. D'après Pierre-Michel Eisemann, « *le bouquet de formules est imposant : obligation d'assistance, devoir d'ingérence (humanitaire), droit d'ingérence (humanitaire), devoir d'intervention, droit d'intervention humanitaire, etc.* »¹⁰³⁷. Dès lors, on peut craindre, comme l'affirme cet auteur, que « *ces termes, qui ne font qu'emprunter le langage du droit à des fins médiatiques, n'aient été lancés de manière quelque peu inconsidérée au seul motif qu'ils constituent de percutants slogans* »¹⁰³⁸.

L'objectivité du cadre dans lequel est traitée une question pareille nous oblige à nous placer sur le terrain de la légalité et du droit. C'est pourquoi il est nécessaire « *de mettre un peu d'ordre dans cette profusion* »¹⁰³⁹, et distinguer notamment les concepts qui renvoient à la morale et ceux qui appartiennent à l'ordre juridique. Rappelons aussi que de ce concept d'ingérence, de nature purement éthique, allait émerger, selon ses promoteurs, celui de droit d'ingérence en tant que norme nouvelle¹⁰⁴⁰.

Se référant au sens commun du mot ingérence, à savoir le fait de s'immiscer indûment et sans en être requis dans les affaires d'autrui, on peut

¹⁰³⁷ **EISEMANN (P-M)**, « Devoir d'ingérence et non-intervention : de la nécessité de mettre quelques pendules à l'heure », *Revue des Relations internationales et stratégiques*, 1991/3, page 69.

¹⁰³⁸ *Idem.*, op. cit., page 69.

¹⁰³⁹ *Ibid.*, op. cit., page 69.

¹⁰⁴⁰ Norme « nouvelle », dans le sens où elle n'avait jamais été exprimée (tout au moins sous ce terme) en droit international public, et qu'aucune définition n'en avait jamais été donnée avant les travaux de la Conférence internationale qui s'est tenue à Paris en 1987 sur le thème *Droit et morale humanitaire* et organisée sous l'égide de la Faculté de droit de Paris-Sud et de Médecins du monde. Elle a été publiée la même année dans un ouvrage intitulé : *Le Devoir d'ingérence* ; Cf. **BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.)**, *Le Devoir d'ingérence*, op. cit.

affirmer que même si ce concept nouveau était dépourvu de tout contenu juridique, il avait néanmoins reçu de nombreuses applications pratiques, en matière d'action humanitaire. En effet, un mouvement de médecins et de secouristes les avait menés pendant les années soixante et soixante-dix à franchir les frontières « *tantôt ouvertement, tantôt clandestinement* »¹⁰⁴¹, selon l'expression de Bernard Kouchner, en vue de porter assistance à des victimes de guerres civiles, d'épidémies ou de catastrophes naturelles¹⁰⁴².

Les interventions entreprises pendant cette décennie, même si on pouvait les considérer comme parfaitement légitimes¹⁰⁴³, compte tenu des buts poursuivis, n'en étaient pas moins légales, car en contradiction avec les deux principes du droit international, corollaires de la souveraineté nationale, les principes de non-recours à la force et de non-intervention). Ainsi, ces interventions allaient être le premier germe de toute une pensée qui s'est faite autour de la pratique d'ingérence au profit des Etats nécessitant une rapide intervention internationale à motivation humanitaire, dans le but de porter secours à leur population en détresse.

Il est aussi important de rappeler que fut proclamé, lors du colloque organisé à Paris en 1987 sur le thème *Droit et morale humanitaire*, « *le droit des victimes de certaines violences collectives et de certains conflits armés internes ou internationaux ou de catastrophes naturelles ou industrielles ayant des conséquences particulièrement dramatiques à l'assistance humanitaire et l'obligation des Etats d'y apporter leur contribution* »¹⁰⁴⁴. Au terme de ce colloque, une résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance a alors été adoptée. En outre, les

¹⁰⁴¹ BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.), *Le Devoir d'ingérence*, op. cit.

¹⁰⁴² La première de leurs actions fut l'intervention au Biafra (1968) qui donna naissance à deux mouvements au sein de la médecine d'urgence : Médecins sans frontières (1971) et Médecins du monde (1981). D'autres actions furent entreprises ultérieurement en Ethiopie, au Soudan, au Kosovo, en Afghanistan, (etc.).

¹⁰⁴³ On aura l'occasion de s'attarder sur la notion de légitimité et ses significations par rapport à l'ingérence humanitaire, au sein du chapitre deuxième de cette partie.

¹⁰⁴⁴ BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.), *Le Devoir d'ingérence*, op. cit.

travaux de ce colloque ont incité, sous pression française, à une prise en considération de plus en plus sérieuse, par l'ONU, de la dimension humanitaire. Pour concrétiser cet intérêt, une série de résolutions relatives à l'assistance humanitaire ont été adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies.

L'ensemble des textes émis dans le cadre de l'assistance humanitaire ont été présentés, à tort, par les promoteurs du droit d'ingérence, comme étant une consécration, par le droit positif, du « droit d'ingérence humanitaire » (paragraphe premier). Néanmoins, et en dépit du pas géant qui a été franchi par l'Assemblée générale des Nations Unies en vue d'insérer l'action humanitaire dans le cadre de la coopération internationale et par la même, sensibiliser la communauté internationale afin de porter secours aux populations en détresse, on peut montrer que les résolutions invoquées, par les promoteurs de l'ingérence humanitaire, comme source normative affirmant la légalité du droit d'ingérence, ne consacrent point un tel droit comme l'entend cette doctrine, ni comme norme positive internationalement reconnue, ni comme pratique juridiquement acceptée (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier

La consécration du droit à l'assistance humanitaire ne fonde pas de droit d'ingérence

Avant d'examiner l'état du droit positif relatif à l'assistance humanitaire, il convient tout d'abord de définir la notion d'« assistance humanitaire ». En fait, selon le *Dictionnaire de droit international public*, l'assistance humanitaire est définie comme étant une « *opération menée par un ou plusieurs Etats, organisations intergouvernementales ou organisations non gouvernementales, tendant à procurer, dans le respect du principe de non-discrimination, des secours aux victimes, principalement civiles, de conflits armés internationaux ou non internationaux, de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence du* »

même ordre »¹⁰⁴⁵. Assister c'est le fait de secourir, de venir en aide. Mais le fait de proposer une aide ne peut être assorti que d'une obligation de moyens et non pas d'une obligation de résultat. C'est pourquoi, on peut considérer l'assistance humanitaire comme étant l'ensemble des opérations ayant pour objet la fourniture d'aide et de secours humanitaires au cas où il y aurait situation de détresse, de catastrophes, de calamités, de conflits ou de guerre. Son but est alors celui de sauver des vies, soulager des souffrances, organiser l'aide alimentaire, l'installation et le transit ou le retour des populations déplacées.

En revenant au droit positif en la matière, les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire soutiennent, indûment, que les multiples résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière d'assistance humanitaire laissent entendre qu'un droit à l'assistance humanitaire¹⁰⁴⁶ commence à se consolider au sein de l'ONU permettant, implicitement, de reconnaître un droit d'ingérence à but humanitaire.

Néanmoins, nous pensons que les textes des résolutions que nous présenterons et commenterons ultérieurement avaient été l'occasion pour l'ONU de délimiter progressivement les contours de l'action armée menée pour des finalités humanitaires, tout en s'entourant de nombreuses précautions, en rappelant notamment le principe de souveraineté et d'intégrité territoriale des Etats, afin d'éviter que l'assistance humanitaire ne puisse tomber sous le coup de l'interdiction de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats. Par conséquent, et contrairement à l'avis des promoteurs du droit d'ingérence, nous pouvons démontrer que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations

¹⁰⁴⁵ Cf. **SALMON (J.)**, (sous dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., page 98.

¹⁰⁴⁶ A ce niveau, il convient de préciser qu'il y a une différence entre les deux notions: « droit à l'assistance humanitaire » et « assistance humanitaire ». En fait, le droit à l'assistance humanitaire peut recourir à la contrainte et à la force armée ; il signifie qu'il y a une obligation quant aux sujets du droit international afin de porter secours à des populations en détresse. Néanmoins, l'assistance humanitaire, même si elle fait recours à des militaires, elle ne le fait que dans le but de bénéficier d'un appui logistique.

Cette partie de l'analyse aura donc pour but de démontrer que premièrement on ne peut conclure l'existence d'un « droit à l'assistance humanitaire » à travers les résolutions de l'Assemblée générale relatives à de cette question ; et que deuxièmement, on ne peut conclure la reconnaissance d'un « droit d'ingérence » à travers ces résolutions portant sur « l'assistance humanitaire » tout court.

Unies relatives à l'assistance humanitaire ne sont pas en mesure de reconnaître, même implicitement, un droit d'ingérence humanitaire.

C'est dans ce cadre que l'on va présenter les deux résolutions les plus significatives en matière d'assistance humanitaire. Il s'agit respectivement de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988¹⁰⁴⁷ de l'Assemblée générale des Nations Unies, portant « Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre » (A), suivie par la résolution 45/100 du 14 décembre 1990¹⁰⁴⁸ de l'Assemblée générale des Nations Unies, portant le même titre (B).

A- La résolution 43/131 reconnaît une assistance humanitaire et non un droit d'ingérence

Avant l'adoption de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, il y a lieu de souligner que l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté deux autres résolutions qui, sans avoir le mérite de consacrer clairement un droit d'assistance humanitaire, avaient tout au moins préparé le champ pour que ce dernier puisse voir le jour. Il s'agit tout d'abord de la résolution 2627 (XXV) du 24 octobre 1970 par laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît « *aux peuples opprimés le droit, dans leur juste combat, de demander et de recevoir toute l'aide morale et matérielle nécessaire, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies* »¹⁰⁴⁹. Il s'agit ensuite de la résolution 43/129 du 8 décembre 1988, dans laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies constate avec préoccupation : « *la nécessité de renforcer encore les mesures que la communauté internationale prend pour faire face à des problèmes humains de plus en plus graves et d'adapter l'action des organisations gouvernementales et non gouvernementales aux réalités*

¹⁰⁴⁷ Voir annexe 7.

¹⁰⁴⁸ Voir annexe 8.

¹⁰⁴⁹ Paragraphe 6 du dispositif de la résolution 2627 (XXV) du 24 octobre 1970.

nouvelles ». Dans cette résolution, l'Assemblée générale se proposa d'examiner, lors d'une prochaine session, la question d'un « nouvel ordre humanitaire international ».

Après avoir entrepris des démarches, en liaison étroite avec le Ministère des affaires étrangères en France, Bernard Kouchner, en tant que Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de l'action humanitaire dans le gouvernement français, a présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies, en novembre 1988, un texte dont le contenu est centré sur l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence. Ce texte avait pour objet d'engager la communauté internationale dans un processus de reconnaissance d'un droit d'assistance humanitaire afin de favoriser l'accès aux victimes en toutes circonstances.

Le projet avait donc été une première initiative vers la reconnaissance d'un nouveau droit des victimes à être secourues et ce, à travers la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 (a). Toutefois, la portée de cette résolution laisse entendre qu'on est loin d'un droit d'assistance imposé, le cas échéant, par la force, d'où les réticences formulées contre la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 de l'Assemblée générale des Nations Unies (b).

a) Contenu de la résolution 43/131

Sur proposition de la France, en date du 15 novembre 1988, l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté, lors de sa 75^e séance plénière du 8 décembre 1988, une résolution 43/131 portant « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ». Cette résolution a le mérite de reconnaître, pour la première fois, un droit à l'assistance humanitaire non armée. « *Fruit d'un compromis* »¹⁰⁵⁰, elle ménage néanmoins la souveraineté de l'Etat affecté auquel est reconnu le premier rôle

¹⁰⁵⁰ **BETTATI (M.)**, « L'ONU et l'action humanitaire », in *Revue de Politique étrangère*, n°3, 1993.

dans l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire.

Mais c'est le principe de libre accès aux victimes qui constitue le principal apport et « *précisément la partie la plus révolutionnaire du texte, affirmée pour la première fois dans cette forme* »¹⁰⁵¹, selon l'expression de Mario Bettati. En effet, ce principe, jamais affirmé jusqu'alors, découle du considérant selon lequel l'Assemblée générale se déclare « *préoccupée par les difficultés que peuvent rencontrer les victimes (...) pour recevoir une assistance humanitaire* »¹⁰⁵². Désormais, l'accès aux victimes ne sera entravé ni par l'Etat affecté, ni par les Etats voisins. Selon la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, le libre accès oblige aussi bien l'Etat concerné que les voisins limitrophes, sollicités de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés « *en vue de faciliter, dans la mesure du possible, le transit de l'assistance humanitaire* »¹⁰⁵³. Cette disposition est d'autant plus importante qu'il y a eu des situations où le transit des secours fut entravé, voir empêché par des Etats limitrophes¹⁰⁵⁴. La résolution 43/131 du 8 décembre 1988 met aussi l'accent sur la nécessité d'agir vite et rapidement car « *la rapidité permettra d'éviter que le nombre des victimes s'accroisse tragiquement* »¹⁰⁵⁵.

Aussi, faut-il rappeler un apport particulièrement singulier de cette résolution 43/131 du 8 décembre 1988 ; il s'agit de l'élargissement du nombre des acteurs de l'assistance humanitaire. Celle-ci ne se limite pas, en effet, aux seuls Etats et organisations gouvernementales et intergouvernementales, mais elle s'étend aussi aux organisations non gouvernementales (ONG) qui peuvent,

¹⁰⁵¹ BETTATI (M.), « Droit d'ingérence ? », op. cit., page 657.

¹⁰⁵² Paragraphe 9 du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁵³ Paragraphe 6 du dispositif de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁵⁴ Ainsi, par exemple, lors de la guerre du Biafra de 1968, les convois de la Croix-Rouge avaient été empêchés de passer par le Cameroun, au nom du principe de neutralité.

¹⁰⁵⁵ Paragraphe 11 du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

désormais, apporter « *une importante contribution dans toute mesure où l'indispensable accès aux victimes leur est assuré* »¹⁰⁵⁶.

Avec la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, on peut dire que : « *la question (du) droit d'assistance humanitaire fut réexaminée sur une base plus pragmatique et sans doute mieux adaptée à la réalité des rapports de force au sein du système des Nations Unies* »¹⁰⁵⁷. Dans ce même ordre d'idées, Maurice Schumann souligna l'importance de cette résolution, en affirmant : « *Réaliste et par conséquent pusillanime, ce texte exclut les mesures de coercition que les Nations Unies seraient incapables d'appliquer, mais ouvre timidement deux perspectives nouvelles, d'une part en consacrant le rôle irremplaçable des associations volontaires, d'autre part en assimilant aux catastrophes naturelles les situations d'urgence qu'on désigne implicitement pour ménager la susceptibilité des Etats souverains qui portent la responsabilité de les avoir créées* »¹⁰⁵⁸.

Sur le plan de la pratique internationale, il est enfin à rappeler qu'au lendemain du vote de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, l'Arménie soviétique avait subi l'un des plus graves tremblements de terre de l'histoire. Ainsi, l'ex-URSS était la première à appliquer la résolution du 8 décembre 1988, en acceptant les aides humanitaires au profit des victimes¹⁰⁵⁹. Quelle est donc la portée de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 ?

b) Etendue de la résolution 43/131

¹⁰⁵⁶ Paragraphes 7 et 8 du dispositif de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁵⁷ **BETTATI (M.)**, « Souveraineté et assistance humanitaire : réflexions sur la portée et les limites de la résolution 43/131 de l'Assemblée générale », in **DUPUY (R-J)**, (*Mélanges*), *Humanité et droit international*, Paris, Pedone, 1991, page 38.

¹⁰⁵⁸ **SCHUMANN (M.)**, « Droit d'ingérence et assistance humanitaire », in *Revue des deux mondes*, juillet - août 1992, page 79.

¹⁰⁵⁹ Mario Bettati commenta cet événement en ces termes : « *En tout, 514 hommes dont 57 médecins, 53 tonnes de matériel de secours apportés en avion, par train et par bateau (...) Moscou remercia chaleureusement Paris. L'ONU publia le bilan des secours et salua le caractère exemplaire de l'assistance française. Les plus sceptiques commencèrent à changer d'avis et à comprendre le caractère désintéressé de l'action humanitaire* », in **BETTATI (M.)**, « Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international », in *Le Trimestre du monde*, 1992/1, page 32.

Une fois le contenu de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 défini, il s'agit de savoir, à présent, si l'accessibilité aux victimes peut se réaliser au détriment de la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel a eu lieu la catastrophe et/ou, selon les cas, au détriment de la souveraineté des Etats voisins ? Par la même, il est légitime de se demander si la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 fonde légalement une obligation de porter secours aux victimes et le cas échéant, si un recours à la force peut être légitimé pour assurer le respect d'une pareille obligation ?

A priori, et en retournant aux dispositions du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 : « *Réaffirmant la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats et reconnaissant que c'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire* »¹⁰⁶⁰, mais aussi à son dispositif qui stipule que l'Assemblée générale : « *Réaffirme également la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs* »¹⁰⁶¹, il est clair que cette résolution est loin de dépasser l'accord des Etats concernés, loin de dépasser le principe de souveraineté des Etats et loin d'imposer une aide humanitaire par la force¹⁰⁶². Tout au contraire, la volonté des rédacteurs de cette résolution est clairement exprimée et consiste à accorder aux Etats concernés un rôle premier pour porter secours à leurs victimes. Cela signifie que c'est seulement en « *second lieu* » que l'aide internationale intervient, en substituant les actions qu'aurait dû entreprendre l'Etat territorialement compétent. C'est

¹⁰⁶⁰ Paragraphe 2 du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁶¹ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁶² Dans ce cadre, il est utile de rappeler, par exemple, l'affirmation du délégué du Brésil lors des travaux préparatoires relatifs à l'adoption de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988. Ce dernier déclara qu' « *il faut bien voir que l'assistance d'urgence dans le cas des catastrophes ne peut être fournie sans l'approbation du pays intéressé. L'Etat touché est le seul qui doit décider s'il souhaite bénéficier de cette forme d'aide et qu'elle devrait en être l'origine faute de quoi, cette assistance toute humanitaire qu'elle soit peut être interprétée comme une ingérence dans les affaires intérieures du pays* », (AC - 3/43/SR, page 13, paragraphe 79).

proprement la définition du principe de subsidiarité¹⁰⁶³. Maurice Torelli affirme, dans ce sens, que : « *le droit d'assistance humanitaire doit se concilier avec le maintien de la souveraineté* »¹⁰⁶⁴. Pierre-Michel Eisemann souligne, lui aussi, que : « *l'action humanitaire ne saurait donc s'affranchir du respect de la souveraineté territoriale des Etats, sauf à constituer un acte internationalement illicite* »¹⁰⁶⁵.

Mais alors, comment interpréter ce principe de libre accès aux victimes, s'il ne permet pas d'outre passer le consentement de l'Etat concerné ? Plusieurs textes en droit international positif confirment l'idée selon laquelle l'Etat bénéficiant de la mise en œuvre du principe de libre accès aux victimes a une obligation de ne pas refuser arbitrairement l'offre d'assistance. Cette obligation est inscrite notamment dans la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 sur la protection des personnes civiles en cas de conflits et qui dispose que : « *Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans la mesure de ses moyens* »¹⁰⁶⁶. De même, cette obligation est énoncée dans la résolution de l'Institut de droit international relative aux relations entre les droits de l'homme et le principe de non-intervention, adoptée le 14 décembre 1989 à Saint-Jacques de Compostelle, et qui dispose que : « *Les Etats sur les territoires desquels de*

¹⁰⁶³ Ce principe est bien connu dans le droit international humanitaire, il est consacré dans les Conventions de Genève du 12 août 1949 et ses deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977 sur la protection des victimes de conflits armés internationaux et de conflits armés non internationaux, dans le sens que si l'Etat dispose des moyens pour faire face à la situation de détresse, alors aucun autre Etat ne peut se substituer à lui.

¹⁰⁶⁴ **TORELLI (M.)**, « De l'assistance à l'ingérence humanitaire ? », in *RICR*, n°797, mai - juin 1992, page 250.

¹⁰⁶⁵ **EISEMANN (P-M)**, « Devoir d'ingérence et non-intervention : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure », op. cit., page 73.

¹⁰⁶⁶ Article 59 § 1 de la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 sur la protection des personnes civiles.

*telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires »*¹⁰⁶⁷.

Ainsi, on peut conclure que le respect de la souveraineté nationale de l'Etat touché doit se conjuguer à la fois avec le principe de subsidiarité, d'une part et avec l'obligation de non-abstention arbitraire dans l'acceptation de l'offre d'assistance, d'autre part. Dans ce cadre Mario Bettati affirme que : « *la résolution 43/131 ménage, grâce au principe de subsidiarité, la souveraineté de l'Etat affecté auquel est tout naturellement reconnu le rôle premier dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire »*¹⁰⁶⁸.

Sur la question de savoir s'il s'agit d'une obligation ou non qui pèse sur la communauté internationale pour offrir l'aide et l'assistance humanitaires aux Etats et populations qui en ont besoin, on peut lire, dans la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, que l'Assemblée générale : « *invite tous les Etats qui ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en œuvre (...) de l'assistance humanitaire »*¹⁰⁶⁹ et : « *prie instantanément les Etats situés à proximité des zones victimes (...) de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, en vue de faciliter, dans la mesure du possible, le transit de l'assistance humanitaire »*¹⁰⁷⁰. Par ailleurs, l'emploi des verbes « *inviter* » et « *prier* » implique que le choix d'accepter une assistance humanitaire est laissé délibérément aux destinataires. Ces derniers peuvent soit choisir de coopérer, soit choisir de s'abstenir¹⁰⁷¹.

D'autre part, il est important de souligner le souci de l'Assemblée générale des Nations Unies de rappeler et de réaffirmer la souveraineté des Etats

¹⁰⁶⁷ Article 5 de la résolution de l'Institut de droit international du 14 septembre 1989 relative aux relations entre les droits de l'homme et le principe de non-intervention, *AIDI*, 1990, op. cit.

¹⁰⁶⁸ **BETTATI (M.)**, « Droit d'ingérence ? », op. cit., page 656.

¹⁰⁶⁹ Paragraphe 4 du dispositif de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁷⁰ Paragraphe 6 du dispositif de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁷¹ Cf. **PAYE (O.)**, « Du droit à l'assistance humanitaire au droit à d'ingérence humanitaire : un dérapage conceptuel dangereux », in *Journal des Juristes démocrates*, n° 80, juin - août 1991, pp. 4 - 5.

et ce, à travers une comparaison entre le projet présenté et le texte final de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988. En fait, trois modifications sont à signaler : la première étant la suppression de toute mention d'un « droit à l'assistance » dans le projet officiel, ainsi que la modification de l'intitulé du projet français qui était beaucoup plus ambitieux que celui adopté. En fait, le projet initial voulait employer une formule large : « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et les autres situations d'urgence ». Avec un intitulé pareil, « les autres situations d'urgence » peuvent englober aussi bien les catastrophes naturelles que celles politiques dues à la violation des droits de la personne et des libertés individuelles. Néanmoins, le souci de rétrécissement du champ d'application de l'assistance humanitaire était à l'origine de l'ajout du membre de phrase « et situations d'urgence du même ordre ».

La seconde, plus significative, consiste à supprimer les dernières traces de droits subjectifs pour les victimes qui existaient dans le projet officiel déposé par la France. Certes, il ne s'agissait plus d'énoncer un nouveau droit à l'assistance à certains droits de l'homme déjà connus (comme le droit à la vie des victimes ou le droit du meilleur état de santé, etc.). La résolution, dans son texte final, a été beaucoup plus sobre et avait préféré : « *Constatant que la communauté internationale apporte une contribution importante au soutien et à la protection de ces victimes, dont la santé et la vie peuvent être gravement menacées* »¹⁰⁷².

La dernière altération du projet, la plus importante pour notre démonstration, étant celle qui fait disparaître le dernier paragraphe du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 qui, dans le texte français, établissait une hiérarchie dans laquelle la souveraineté devrait être primée par l'humanité : « *Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité doivent prévaloir sur toute autre considération et s'imposer à ceux qui dispensent une assistance humanitaire* ». Suite à de longues

¹⁰⁷² Paragraphe 7 du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

discussions, nombreux Etats opposés à cette proposition vont la faire disparaître du texte final et le dernier paragraphe du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 stipule désormais que : « *Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité devraient faire l'objet d'une particulière considération pour tous ceux qui dispensent l'aide humanitaire* »¹⁰⁷³. Tous ces indices affirment que cette résolution est « *un monument de nuance et de prudence* »¹⁰⁷⁴.

Par conséquent, il est clair que le texte de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, tel que présenté et analysé, confirme le souci de l'Assemblée générale des Nations Unies de préserver la souveraineté de l'Etat victime, tout en procédant à supprimer tous les indices qui pourraient porter à équivoque, quant à cette souveraineté.

Ainsi et malgré les nombreuses approbations et louanges formulées par les promoteurs de l'ingérence humanitaire à l'égard de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, en tant que premier pas vers la consécration du droit d'ingérence et la promotion des droits de l'homme, les doutes et les nuances vis-à-vis de cette résolution restent de taille. D'ailleurs, et contrairement à ce qui a été soutenu par les promoteurs de l'ingérence humanitaire, nous pouvons affirmer que la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 ne consacre ni un droit, ni un devoir d'ingérence et ce texte ne peut, en aucun cas, être interprété comme établissant un droit ou un devoir d'intervenir. Au contraire ses dispositions insistent clairement sur le respect de la souveraineté nationale de l'Etat recevant l'aide, en lui reconnaissant un rôle premier pour porter secours à ses victimes et en lui laissant le choix d'accepter, ou non, une aide humanitaire étrangère qui ne peut être déployée ni sans son consentement, ni en ayant recours à la force armée.

¹⁰⁷³ Paragraphe 12 du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁷⁴ **RUSSBACH (O.)**, *ONU contre ONU : Le droit international confisqué*, Paris, la Découverte, 1994, page 34.

Nous pensons, enfin, que si l'Assemblée générale des Nations Unies avait l'intention d'ériger le droit d'ingérence humanitaire, dépassant le consentement de l'Etat et recourant à la force armée, en norme positive du droit international, elle aura certainement pu le faire, en le précisant clairement. Néanmoins, sa volonté a été toute autre, puisqu'elle ne fait que reconnaître une simple « assistance humanitaire » dans sa résolution 43/131 du 8 décembre 1988, sans plus. Serait-il ainsi pour le deuxième texte à étudier dans le cadre de l'assistance humanitaire, à savoir la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 de l'Assemblée générale des Nations Unies ?

B- La résolution 45/100 reconnaît une assistance humanitaire et non un droit d'ingérence

La résolution 43/131 du 8 décembre 1988 a été complétée par la résolution 45/100 adoptée le 14 décembre 1990 par l'Assemblée générale des Nations Unies, et portant le même intitulé : « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ». Cette deuxième résolution, prise elle aussi sur l'initiative de la France, alla donner plus de poids au droit d'assistance humanitaire et ce, grâce à la transposition de règles issues du droit de la mer au sein du droit international humanitaire. En effet, la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 est basée, plus précisément, sur les articles 17¹⁰⁷⁵ et 18¹⁰⁷⁶ de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et avait pris en considération

¹⁰⁷⁵ L'article 17 de la Convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 autorise le passage inoffensif des navires des autres Etats que l'Etat territorialement compétent et dispose que : « *Sous réserve de la Convention, les navires de tous les Etats, côtiers ou sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale* ».

¹⁰⁷⁶ L'article 18 § 2 de la Convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 autorise l'arrêt et le mouillage, en cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger et dispose que : « *Le passage doit être continu et rapide. Toutefois, le passage comprend l'arrêt et le mouillage, mais seulement s'ils constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent par suite d'un cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse* ».

l'exigence de libre accès aux victimes, tout en respectant la souveraineté étatique.

Parallèlement, il est utile de rappeler que l'article 5 de la résolution de l'Institut du droit international résolution relative aux relations entre les droits de l'homme et le principe de non-intervention, adoptée le 14 décembre 1989 à Saint-Jacques de Compostelle, allant dans le sens d'une adhésion au principe de libre accès aux victimes, stipule ce qui suit : « *L'offre par un Etat, un groupe d'Etats, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial (...) de secours alimentaires ou sanitaires à un Etat dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé, ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet Etat (...). Les Etats sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires* »¹⁰⁷⁷.

Plus prospective que sa devancière, la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 propose d'étudier l'établissement de corridors humanitaires, dans les termes du rapport élaboré par le Secrétaire général des Nations Unies en octobre 1990¹⁰⁷⁸, à partir des réponses gouvernementales au questionnaire adressé par celui-ci sur la base de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

Bien qu'elle reprenne l'essentiel du texte de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 définit les couloirs d'urgence humanitaires (dits corridors humanitaires) et les soumet à un certain nombre de conditions. C'est essentiellement ce contenu de la résolution qui représente l'apport fondamental par rapport à sa devancière (a). Toutefois, et comme c'était le cas pour sa devancière, l'analyse de l'étendue de la résolution du 14 décembre 1990 nous montrera que les principes énoncés sont loin de

¹⁰⁷⁷ Article 5 de la résolution de l'Institut de droit international du 14 septembre 1989 relative aux relations entre les droits de l'homme et le principe de non-intervention, *AIDI*, 1990, op. cit.

¹⁰⁷⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du mois d'octobre 1990, à partir des réponses gouvernementales au questionnaire adressé par celui-ci sur la base de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, AG. 45^e session, 4/45/587.

dépasser la souveraineté étatique et la concertation avec l'Etat victime susceptible de recevoir une assistance humanitaire internationale (b).

a) Contenu de la résolution 45/100

Comme on vient de le rappeler, la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 porte sur le même sujet que la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, et elle reprend presque les mêmes dispositions que sa devancière. Néanmoins, la nouveauté de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 réside dans le paragraphe 6 de son dispositif qui évoque, en outre, la possibilité de créer des couloirs d'urgence humanitaires et qui dispose précisément que l'Assemblée générale : « *Prend acte avec satisfaction du rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 43/131 et des indications qu'elle donne sur les moyens de faciliter les opérations d'assistance humanitaire, en particulier la possibilité de créer, à titre temporaire, là où il est nécessaire et de manière concertée entre les gouvernements touchés et les gouvernements et organisations (...) intéressées, des couloirs d'urgence pour la distribution de l'aide médicale et alimentaire d'urgence* »¹⁰⁷⁹. En quoi consistent donc ces couloirs d'urgence humanitaires ?

Si la logique de la notion de couloirs d'urgence emprunte beaucoup au droit de la mer, force est de souligner la transposition de la norme selon laquelle l'Etat, tout en demeurant souverain sur sa mer territoriale, y admet un droit de passage inoffensif en faveur des navires de tous les autres Etats, transposition faite quant aux situations de détresse sur terre. Selon l'analyse de Mario Bettati, cette transposition « *comporte non seulement l'adoption de la norme permissive mais aussi, pour des raisons de réalisme face aux contraintes que représentent les exigences des susceptibilités territoriales des Etats, la prise en compte des*

¹⁰⁷⁹ Paragraphe 6 du dispositif de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

limites de ce droit de passage »¹⁰⁸⁰. L'auteur ne rate pas l'occasion de rappeler, dans tous ses articles au sujet du droit d'ingérence ou du droit d'assistance humanitaire¹⁰⁸¹, que le droit de passage doit être limité¹⁰⁸² et que l'établissement de ces corridors humanitaires doit être soumis à un certain nombre de conditions¹⁰⁸³.

L'établissement des corridors humanitaires n'est pas le seul apport de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990, cette dernière comporte également des dispositions relatives à l'ampleur des catastrophes. En effet, elle dispose ce qui suit : « *Soucieuse de l'efficacité de cette assistance, qui exige une juste évaluation des besoins, une préparation expérimentée des actions et une coordination efficace de leur conduite* »¹⁰⁸⁴. D'après cette disposition, et dans le but d'assurer la plus grande efficacité à l'aide humanitaire, il y a un souci « *d'optimiser les secours en les adaptant aussi exactement que possible aux besoins réels des victimes et d'éviter les dysfonctionnements de l'aide*

¹⁰⁸⁰ BETTATI (M.), « Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international », op. cit., page 33.

¹⁰⁸¹ Cf. notamment :

BETTATI (M.), « Un droit d'ingérence ? », op. cit., page 660.

BETTATI (M.), « Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international », op. cit., page 33.

BETTATI (M.), « Droit d'ingérence humanitaire ou droit d'assistance ? », op. cit., page 11.

BETTATI (M.), « Réponse aux détracteurs d'un droit d'ingérence humanitaire », op. cit., page 68.

BETTATI (M.), « L'ONU et l'action humanitaire », op. cit.

BETTATI (M.), « Intervention, ingérence ou assistance ? », op. cit., page 324.

¹⁰⁸² Il s'agit, pour ce droit de passage, d'une quintuple limite : limité dans le temps, car il s'agit d'un droit de simple transit dont la durée ne saurait excéder celle nécessaire aux secours et à leur suivi, directement lié aux opérations initiales ; limité dans l'espace, car il ne saurait s'exercer hors des seuls trajets d'accès, préalablement établis ; limité dans l'objet, car il n'a d'autres fonctions que l'apport de soins, médicaments, matériels d'urgence médico-chirurgicale, nourriture, à l'exclusion de toute autre forme d'assistance ; limité dans l'exercice, car il doit être soumis à des règles qu'il conviendrait de définir et qui pourraient être transportées de celles codifiées à l'article 19 de la Convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 ; limité par une déontologie, car il doit prévenir la confusion, la dispersion, voir les contre-performances dans l'octroi et la distribution de l'assistance et se doit de respecter l'impartialité de tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire.

¹⁰⁸³ Les conditions de la mise en œuvre des couloirs d'urgence humanitaire ont été déterminées par le rapport du Secrétaire général du mois d'octobre 1990, à partir des réponses gouvernementales au questionnaire adressé par celui-ci sur la base de la résolution 43/131, op. cit.

¹⁰⁸⁴ Paragraphe 12 du préambule de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

*rencontrés dans le passé. Ce qui exige une expertise correcte et rapide des priorités »*¹⁰⁸⁵.

Sur le plan de la pratique internationale, il est intéressant de rappeler enfin les cas où des couloirs d'urgence humanitaires ont été appliqués, sur la base de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990. En fait, des couloirs d'urgence ont été mis en place au Soudan lors de l'accord conclu par une mission dépêchée par le Secrétaire général des Nations Unies avec le gouvernement soudanais, en juin 1991. Au terme de cet accord, une opération de ravitaillement des populations du Sud Soudan s'est effectuée par un itinéraire fluvial déterminé reconnu comme « Corridor humanitaire »¹⁰⁸⁶. Aussi, en 1991, l'Organisation des Nations Unies avait aménagé au Nord de l'Irak des couloirs d'urgence appelés « Routes Bleues »¹⁰⁸⁷, afin de permettre aux populations kurdes ayant fui les combats, de retourner chez elles, en toute sécurité. Des corridors humanitaires avaient aussi été ouverts en ex-Yougoslavie à travers la Croatie et la Bosnie en 1992¹⁰⁸⁸. De même que ceux établis en Somalie en 1992¹⁰⁸⁹. Récemment, des corridors humanitaires ont été ouverts à plusieurs régions du monde, où des conflits armés internes ou inter-étatiques se sont déclenchés¹⁰⁹⁰.

¹⁰⁸⁵ **BETTATI (M.)**, « Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international », op. cit., pp. 33 - 34.

¹⁰⁸⁶ Il s'agit de l'itinéraire fluvial Kosti - Malakal - Nassir, empruntant le Nil Blanc et la rivière Sobat, établi en juin 1991.

¹⁰⁸⁷ Il s'agit de la Route Bleue n°1 entre Isikveren à la frontière turque et Zakho et la Route Bleue n°2 entre Usumlu, Kanimasi, Kakho et El Amadiyah, établies à partir du 30 avril 1991.

Cf. Dossier Spécial, in *Revue du HCR*, Réfugiés, juin 1991, pp. 12 - 13

¹⁰⁸⁸ Il s'agit des corridors ouverts vers Dubrovaik, Vkoar, Osijek et Sarajevo, où seul le pont aérien avait permis aux habitants de survivre durant toute l'année 1992.

¹⁰⁸⁹ Il s'agit du corridor Mogadiscio - Baidhoba, établi le 27 juillet 1992.

¹⁰⁹⁰ Parmi les exemples qu'on peut citer à ce sujet :

- Le gouvernement canadien a demandé, le 7 novembre 1996, un cessez-le-feu immédiat de la part de tous les belligérants dans l'est du Zaïre pour permettre la création de corridors humanitaires en vue de faciliter la livraison de l'aide humanitaire d'urgence et le retour volontaire dans leur pays des réfugiés rwandais vivant dans cette région.

- Des corridors humanitaires ont été mis en place, en décembre 2001, depuis le Tadjikistan et le Turkménistan pour venir en aide aux personnes de tout le nord-ouest de l'Afghanistan, notamment dans la région du Hazarajat, suite à la guerre des forces de la coalition contre les talibans après les attentats du 11 septembre 2001.

- Le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies, Jan Egeland, a appelé, le 21 juillet 2006, le gouvernement israélien à l'ouverture immédiate de trois « corridors humanitaires » à la fois au Liban et en dehors du Liban pour venir en

b) Etendue de la résolution 45/100

Tout comme pour la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 pose la question de savoir si elle se rattache ou non à la souveraineté nationale et à l'intégrité territoriale des Etats, et si elle permet d'imposer un droit d'assistance humanitaire, même sans le consentement de l'Etat nécessitant l'aide ?

Dans ce cadre, il faut préciser que la résolution 45/100 du 14 décembre 1990, a pris la précaution de rappeler qu'elle s'applique dans le cadre de la coopération internationale et dans les limites de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale des Etats. En effet, cette dernière résolution reprend les mêmes dispositions de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, dispositions qui insistent sur son rattachement aux principes cités : *« Réaffirmant la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats et reconnaissant que c'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire »*¹⁰⁹¹. De même, elle reprend les mêmes dispositions suivantes : *« Réaffirme également la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs »*¹⁰⁹².

Sur ce, les notes formulées à l'occasion de l'étude de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988¹⁰⁹³, sont aussi bien valables vis-à-vis de l'étendue générale

aide à plus d'un demi-million de personnes gravement affectées par le conflit qui a opposé, l'été 2006, le Liban à Israël, lors d'un exposé au Conseil de sécurité, réuni pour une nouvelle séance publique sur la situation au Moyen-Orient, le 21 juillet 2006.

- Les pays du G8, réunis en Allemagne se sont déclarés disposés, en mai 2007, à travailler sur les idées de « corridors humanitaires » pour assister les populations du Darfour ainsi que sur la mise en place d'un groupe de contact chargé de veiller à une solution à ce conflit.

¹⁰⁹¹ Paragraphe 2 du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁹² Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹⁰⁹³ Notes relatives au respect de la souveraineté, au principe de subsidiarité et à la logique de l'accord préalable à toute action d'assistance humanitaire.

de cette résolution 45/100 du 14 décembre 1990. Loin de constituer une obligation, l'offre de l'assistance humanitaire est plutôt souhaitée et l'instauration de ces couloirs d'urgence se fait « *de manière concertée entre les gouvernements touchés et les gouvernements et organisations (...) intéressées* »¹⁰⁹⁴.

Cette concertation prouve, encore une fois, que l'Assemblée générale des Nations Unies est loin de passer outre l'accord de l'Etat concerné et loin de permettre que sa souveraineté ne soit atteinte, même pour des raisons humanitaires. « *En somme, le consentement du souverain territorial est si bien requis qu'aucune spéculation sur une innovation singulière (à propos de la résolution étudiée) ne devrait être permise* »¹⁰⁹⁵. De surcroît, l'utilisation des expressions : « *invite tous les Etats (...)* »¹⁰⁹⁶, « *prie instantanément les Etats (...)* »¹⁰⁹⁷, étant les mêmes que pour la résolution 43/131 du 8 décembre 1988, sont encore plus explicites quant à l'affirmation de ce point de vue et confirment ce souci de préserver la souveraineté des Etats et la logique de l'accord et donc ne permettent pas de conclure à la reconnaissance d'un droit d'ingérence.

A ce niveau de l'analyse, il convient de rappeler le commentaire de Mario Bettati qui affirme que, pour faire une assistance humanitaire, « *la réponse des Nations Unies est désormais claire, l'accès aux victimes ne saurait être entravé ni par l'Etat touché ni par les Etats voisins* »¹⁰⁹⁸. Dans ses affirmations, l'auteur se base sur une interprétation extensive de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990¹⁰⁹⁹.

Néanmoins, Olivier Corten et Pierre Klein vont à l'encontre de ces affirmations et ne partagent guère l'optimisme de Mario Bettati. En fait, il leur

¹⁰⁹⁴ Paragraphe 6 du dispositif de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

¹⁰⁹⁵ **BULA-BULA (S.)**, « La doctrine d'ingérence humanitaire revisitée », op. cit., page 624.

¹⁰⁹⁶ Paragraphe 4 du dispositif de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

¹⁰⁹⁷ Paragraphe 7 du dispositif de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

¹⁰⁹⁸ **BETTATI (M.)**, « Assistance humanitaire et droit international », in *Les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, Institut du droit de la paix et du développement, Nice, 1991, page 175.

¹⁰⁹⁹ Notamment du paragraphe 6 du dispositif de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

paraît très difficile, à la lecture de ce paragraphe de la résolution, de conclure l'existence d'une norme générale de droit d'assistance humanitaire. Pour eux, « *il (n'est pas) question de voir dans ces lignes un droit des populations à être secourues, ni la reconnaissance d'un droit d'ingérence de la part d'Etats tiers. Le paragraphe cité de la résolution 45/100 ne peut au plus qu'exprimer une déclaration d'intention morale de favoriser l'acheminement de l'aide aux individus qui en ont besoin* »¹¹⁰⁰. D'autre part, ces auteurs insistent sur le fait que « *la résolution 45/100 montre très clairement que, le 14 décembre 1990, l'Assemblée générale n'envisage le règlement des problèmes humanitaires que de manière non violente. Vouloir déceler à cette date les bases juridiques d'un droit d'ingérence militaire relève de la dénaturation pure et simple* »¹¹⁰¹.

Par conséquent, nous pensons que la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 ne peut guère être interprétée comme établissant un droit d'ingérence humanitaire pour assurer le respect du droit des victimes à l'assistance. Il en va de même pour les résolutions 45/101¹¹⁰² et 45/102¹¹⁰³ adoptées toutes deux par l'Assemblée générale des Nations Unies le même jour que la résolution 45/100, c'est-à-dire, le 14 décembre 1990.

La résolution 45/101 du 14 décembre 1990, portant « *Nouvel ordre humanitaire international* », exprime la préoccupation de l'Assemblée générale des Nations Unies devant les problèmes humanitaires¹¹⁰⁴. Toutefois, elle ne contient aucune base juridique à un droit unilatéral des Etats de recourir à la force pour faire respecter les droits de la personne. Cette remarque est d'autant plus évidente à la lecture de la résolution 45/102 du 14 décembre 1990, portant

¹¹⁰⁰ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective », op. cit., page 110.

¹¹⁰¹ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 243.

¹¹⁰² Voir Annexe 9.

¹¹⁰³ Voir Annexe 10.

¹¹⁰⁴ Le paragraphe 4 du préambule de la résolution 45/101 du 14 décembre 1990 stipule : « *Constatant avec préoccupation qu'il demeure nécessaire de renforcer encore les mesures que la communauté internationale prend pour faire face à des problèmes humanitaires de plus en plus graves et d'adapter l'action des organisations gouvernementales et non gouvernementales aux réalités nouvelles d'un monde en évolution rapide* ».

« Promotion de la coopération internationale dans le domaine humanitaire » et dans laquelle, il est mentionné que l'Assemblée générale : « *Demande aux gouvernements, aux organismes des Nations Unies et aux organisations intergouvernementales de continuer à développer la coopération humanitaire* »¹¹⁰⁵ et « *Réaffirme que la coopération internationale dans le domaine humanitaire favorisera une meilleure compréhension, le respect mutuel, la confiance et la tolérance entre les pays et les peuples, contribuant ainsi à l'instauration d'un monde plus juste et non violent* »¹¹⁰⁶.

Parallèlement à cet ensemble de textes, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 46/182 du 17 décembre 1991¹¹⁰⁷, portant « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'ONU ». Néanmoins, et même si les promoteurs du droit d'ingérence sont allés jusqu'à penser que l'emploi du verbe « *devrait* »¹¹⁰⁸ laisse entendre qu'il y a possibilité de se passer du consentement du pays touché, nous notons qu'aucun changement au droit existant n'a été formulé dans cette résolution 46/182 du 17 décembre 1991¹¹⁰⁹.

Force est donc de constater que le fossé entre le droit souhaité et le droit existant reste toujours profond. Considérer que l'Assemblée générale des Nations Unies avait consacré un droit d'assistance ou un droit d'ingérence, à travers les résolutions étudiées, n'est que juridiquement erroné. Jouant sur l'ambiguïté des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies en

¹¹⁰⁵ Le paragraphe 1 du dispositif de la résolution 45/102 du 14 décembre 1990.

¹¹⁰⁶ Le paragraphe 2 du dispositif de la résolution 45/102 du 14 décembre 1990.

¹¹⁰⁷ Voir Annexe 11.

¹¹⁰⁸ Le paragraphe 3 de l'annexe de la résolution 46/182 du 17 décembre 1991 stipule que : « *La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats 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* ».

¹¹⁰⁹ Olivier Corten et Pierre Klein affirment, dans ce cadre, que « *le dernier texte pertinent en la matière ne permet, pas plus que les précédents, de constituer la fondation juridique d'un droit d'ingérence* », in **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective », op. cit., page 111.

matière d'assistance humanitaire, les promoteurs du droit d'ingérence y ont vu, à tort, une étape vers l'institutionnalisation du droit d'ingérence¹¹¹⁰.

Certes, de nombreux auteurs vont à l'encontre de la thèse interventionniste en soulignant qu'une affirmation qui va dans le sens de la concrétisation d'un droit d'assistance humanitaire ou d'un droit d'ingérence, à travers ces résolutions, est dépourvue de toute pertinence juridique. Toutefois, les réticences formulées à cet égard, diffèrent seulement dans leur degré d'acuité. En effet, d'une part, certains auteurs y voient la consécration d'un droit ou devoir d'assistance humanitaire, mais non d'un droit d'ingérence¹¹¹¹. D'autre part, une autre partie de la doctrine non-interventionniste va jusqu'à affirmer que ces résolutions ne consacrent ni droit à l'assistance humanitaire, ni droit d'ingérence, qu'il ne s'agit que de l'offre d'une simple aide humanitaire aux Etats qui peuvent l'accepter ou non, et que leur consentement à cette aide demeure la règle¹¹¹².

En ce qui nous concerne, nous pouvons souligner qu'avec l'adhésion de plusieurs Etats aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, en la

¹¹¹⁰ Bernard Kouchner affirme, dans ce sens, que : « *l'organisation du droit d'assistance codifié par les Etats constitue une étape fondamentale dans la promotion du droit d'ingérence* », in **KOUCHNER (B.)**, Interview au journal *Le Monde*, du 30 avril 1991.

De même que Jean-Marc Thouvenin qui insiste sur le fait que ces résolutions « *ont ouvert la voie à la réflexion sur ce qu'on a appelé l'ingérence humanitaire (et) qu'en cas de nécessité humanitaire, l'assistance internationale peut légitimement s'affranchir de l'agrément de l'Etat hôte* » et affirme que ces résolutions « *témoignent que la conviction de la communauté internationale qu'elle a une obligation d'intervenir, en cas de nécessité humanitaire, est suffisamment forte pour qu'elle remette en cause l'un des piliers de la société inter-étatique, la souveraineté* », in **THOUVENIN (J-M)**, « L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle », in *RGDIP*, tome 102, 1998/2, page 361.

¹¹¹¹ On peut citer, dans ce cadre, René-Jean Dupuy qui affirme que : « *ces résolutions (...) marquent leur adhésion au principe d'un devoir d'assistance humanitaire pesant sur la communauté des nations et les hommes. Ce qui exclut toute assimilation de cette assistance à une intervention* », Cf. **DUPUY (R-J)**, « L'ingérence internationale jusqu'où ? Le droit d'assistance humanitaire », in *Revue Etudes*, janvier 1992, pp. 15 et ss.

¹¹¹² D'après Essombe-Edimo Joseph, « *L'ONU, en adoptant les résolutions 43/131 et 45/100 (...) n'a pas formulé de nouvelles règles de droit international. Elle a tout au plus indiqué une voie d'intégrer cette effectivité en mouvement qu'est le droit d'ingérence* », Cf. **JOSEPH (E-E)**, « Le droit d'ingérence humanitaire : une effectivité en mouvement ? », in *RADIC*, 1993/5, pp. 496 - 497.

Cf. aussi :

GUILLAUME (G.), « L'ingérence humanitaire: inventaire du droit positif », in *Revue des Deux Mondes*, juin 1993, pp. 107 et ss.

matière, la communauté internationale marque clairement sa reconnaissance de dimensions nouvelles quant à l'assistance humanitaire¹¹¹³. Toutefois, dire que les résolutions relatives à l'assistance humanitaire (tout court) constituent une reconnaissance d'un droit d'ingérence n'est qu'un abus de langage dangereux et impropre. En effet, l'examen de ces résolutions, dans leur contenu et dans leur portée, avait largement contribué à relativiser, sinon à mettre à échec, les prétentions contestées des promoteurs du droit d'ingérence, trop optimistes à nos yeux.

Il nous semble, alors, que ce droit n'a existé que dans l'esprit de ses fondateurs et que les résolutions de l'Assemblée générale relatives à l'assistance humanitaire, faussement invoquées comme fondement juridique ou base textuelle légale au droit d'ingérence, ne le consacrent point. Par conséquent, nous adoptons le point de vue que nous estimons le plus proche de la logique du droit et de la légalité internationale, en soutenant que les différentes résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies que nous venons d'étudier ne consacrent nullement un droit d'ingérence ouvert à qui que ce soit. Dans ces résolutions, il n'est pas question que d'assistance, assistance subordonnée au consentement de l'Etat victime.

Ceci dit, une nuance doit être mise en exergue à ce niveau de l'analyse car, malgré tout, on est obligé de souligner que l'ONU, à travers l'édifice normatif qu'elle a consacré à la question de l'assistance humanitaire, l'aide humanitaire d'urgence et l'intervention humanitaire, elle ne fait que reconsidérer l'action humanitaire dans son ensemble, mais sans ouvrir la voie à une codification plus claire et plus complète en la matière, dans le sens d'une consécration du droit d'ingérence en tant que nouvelle norme du droit positif.

¹¹¹³ Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, en matière d'assistance humanitaire, ont pu favoriser le développement de l'aide humanitaire par la façon dont elles ont été mises en pratique. En effet, la fonction humanitaire des ONG est désormais officialisée, ce qui leur faisait défaut par rapport au CICR. De surcroît, la reconnaissance de ces organismes et de leurs activités constitue une promotion au plan international et leur donne des facilités pour accomplir leurs tâches.

Paragraphe deuxième

Le droit d'ingérence : nouveau droit en lente gestation ?

En dépit des difficultés innombrables qui l'entourent et malgré les interdicts juridiques allant de la préservation de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale, jusqu'à l'interdiction du recours à la force et de l'intervention dans les relations internationales, l'action humanitaire s'efforce, tout de même, de se tracer un chemin qui lui soit particulier, à travers les différentes normes positives du droit international public.

Cet acharnement à s'ancrer au milieu des règles du droit, se fait lentement et de façon presque primitive, mais se fait tout de même sûrement car son but est de préserver la dignité humaine face à l'augmentation du nombre des victimes de guerres, de conflits ou de catastrophes naturelles et face à l'accroissement des besoins urgents pour sauver ces vies de la misère.

Néanmoins, la problématique de l'acceptation, ou non, de la consécration du droit d'ingérence humanitaire en tant que norme du droit positif, se trouve dominée par plusieurs contradictions. Il s'agit tout d'abord de la contradiction entre la souveraineté, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats et l'idée d'une communauté universelle où la substance humaine devient de plus en plus prioritaire. Il s'agit ensuite de la contradiction entre l'idée d'ingérence et la réalité des Etats, car pour que cette ingérence soit fondée, elle doit être mise en œuvre uniformément pour tous les Etats de la même manière, ce qui n'est pas le cas. L'action humanitaire est plutôt discriminatoire et inégalitaire. Il s'agit enfin de la contradiction entre l'humanitaire et le politique, deux aspects qui restent différents, voire contradictoires. En fait, dans un monde basé sur des rapports de force, on a du mal à reconnaître où finit l'humanitaire et où commence le politique.

C'est dans ce cadre contradictoire et complexe, à divers points de vue, que vient de germer une notion, à priori nouvelle et séduisante, celle d'un

« droit d'ingérence humanitaire ». Ainsi, il convient, dans ce qui suit, de préciser l'objet et le contenu de cette notion et de rechercher s'il existe une base juridique réelle au droit d'ingérence, notion souvent employée sans rigueur juridique, par les politiciens et les médias, à travers le monde (A).

L'ambiguïté étant à son comble avec l'imprécision et le désaccord autour de la légalité de ce droit, il sera alors intéressant de présenter et analyser les différents débats doctrinaux en matière de droit d'ingérence présenté, par ses promoteurs, comme étant un nouveau droit en lente gestation et qui va dans le sens d'une consécration coutumière, ce qui ne l'est pas en réalité (B).

A- Le droit d'ingérence : une légalité contestée

*« Lancée par certains milieux politiques qui tentaient de lui donner droit de cité dans des instances internationales considérables, la formule (droit d'ingérence) semble y trouver un certain écho favorable »*¹¹¹⁴. En fait, la notion même de « droit d'ingérence » est l'objet de maintes controverses.

Il convient de rappeler que cette notion est apparue dans les années soixante-dix sous la plume de Jean-François Revel et d'André Gluksman, et reformulée en 1988 par les deux personnalités connues du monde humanitaire Mario Bettati et Bernard Kouchner¹¹¹⁵. Hésitant entre l'emploi du terme « droit » et celui, plus moral mais aussi plus provocateur, de « devoir d'ingérence », leur propos étaient fondés sur le fait que certaines situations d'urgence peuvent justifier l'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, même en ayant recours à la force armée, quitte à remettre en cause les principes de non-recours à la force et de non-intervention.

La nouvelle doctrine se réclamant d'un droit, ou même d'un devoir d'ingérence, tend à ancrer cette notion destinée à réformer profondément le droit

¹¹¹⁴ **BULA-BULA (S.)**, « L'idée d'ingérence à la lumière du nouvel ordre mondial », in *RADIC*, mars 1994, vol. 6, n°1, page 14.

¹¹¹⁵ Cf. les développements réservés à l'histoire de la notion de droit d'ingérence, au sein de l'introduction générale de notre thèse.

international, à assurer un respect réel et effectif des droits de la personne humaine et à reconnaître l'intervention humanitaire en tant qu'acte conforme, en soi, à la légalité internationale (a). L'examen de cette tendance doctrinale soulève, dès lors, deux questions particulières : il s'agit tout d'abord de préciser l'objet et le contenu du droit d'ingérence et de déterminer à partir de quand et sur la base de quels critères une ingérence peut être considérée, par ces auteurs, comme licite (b) ? La seconde est relative au fondement juridique propre à cette notion d'ingérence. Il est donc indispensable de chercher sur quelle base juridique elle peut être fondée (c) ?

a) Le droit d'ingérence : une notion confuse

Les guerres étant devenues de plus en plus nombreuses depuis la fin de la guerre froide et les mécanismes du droit international positif ménageant, au premier plan, la souveraineté nationale et les principes de non-recours à la force et de non-intervention, l'affaire humanitaire avait pris progressivement de plus en plus d'ampleur et intéresser de plus en plus les médias, l'opinion publique, les organisations non gouvernementales, les politiciens et les militants en faveur de la cause humanitaire.

Evoquant l'émergence d'une nouvelle norme, consécutive à une longue démarche de la diplomatie française, l'ex-président de la République française François Mitterrand réclama la paternité du droit d'ingérence, dans son allocution du 14 juillet 1991, en annonçant que : « *C'est la France qui a pris l'initiative de ce nouveau droit assez extraordinaire dans l'histoire du monde, qui est une sorte de droit d'ingérence à l'intérieur d'un pays lorsqu'une partie de sa population est victime d'une persécution* »¹¹¹⁶.

Avec cette notion de « droit d'ingérence humanitaire », on a utilisé l'association de deux notions contradictoires : « droit » et « ingérence ». Sayman Bula-Bula souligne cet illogisme conceptuel, à travers « *l'absurdité* »

¹¹¹⁶ Cité par BETTATI (M.), « Un droit d'ingérence ? », op. cit., page 640.

du titre, en ces termes : « *Le droit ou devoir d'ingérence semble révéler, à priori, quelque maladresse dans sa formulation. C'est faire violence au droit que de revendiquer pareil titre quelle que soit par ailleurs la finalité alléguée* »¹¹¹⁷. D'ailleurs, Mario Bettati rappelle, lui même, la confusion chez les auteurs employant des termes différents¹¹¹⁸ pour qualifier les mêmes événements et les mêmes documents. Ces approximations sémantiques seraient alors, affirme l'auteur, « *génératrices de confusions conceptuelles* »¹¹¹⁹ et « *conduisent certains à des analogies sans rapport avec les notions dont la France s'efforce de promouvoir le contenu depuis quelques années* »¹¹²⁰.

Néanmoins, et bien qu'évoqué par le philosophe français Jean-François Revel en 1979 en tant que « *devoir d'ingérence* »¹¹²¹, le terme est reformulé en « *droit d'ingérence* » en 1987, date de la publication de l'ouvrage de Mario Bettati et Bernard Kouchner¹¹²², un ouvrage qui avait repris les conclusions de la première conférence internationale de droit et de morale humanitaire tenue à la faculté de droit de Paris-Sud en janvier 1987, et clôturée par une résolution finale intitulée « *Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance* ». Par conséquent, Mario Bettati et Bernard Kouchner sont considérés comme étant les premiers à avoir défini cette notion. Un journaliste affirme, dans ce cadre, que : « *le droit d'ingérence, défini par Mario Bettati et popularisé par Bernard Kouchner, put se glisser dans les lézardes de l'ordre international moribond* »¹¹²³.

Ainsi et d'après l'acceptation commune¹¹²⁴, l'ingérence signifie « *l'action de s'immiscer indûment, sans en être requis ou sans en avoir le droit, dans les*

¹¹¹⁷ **BULA-BULA (S.)**, « L'idée d'ingérence à la lumière du nouvel ordre mondial », op. cit., page 23.

¹¹¹⁸ « *Droit d'ingérence* », « *devoir d'ingérence* », « *droit d'assistance* », « *droit d'intervention* », « *intervention d'urgence* », etc.

¹¹¹⁹ **BETTATI (M.)**, « Un droit d'ingérence ? », op. cit., page 640.

¹¹²⁰ *Idem.*, op. cit., page 640.

¹¹²¹ Notion évoquée à l'occasion d'un article de Jean-François Revel, dans *L'Express*, de juin 1979.

¹¹²² **BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.)**, *Le Devoir d'ingérence*, op. cit.

¹¹²³ **JULLIARD (J.)**, *Le Nouvel Observateur*, n°1538, du 28 avril 1994, page 25.

¹¹²⁴ Cf. les définitions de la notion d'ingérence humanitaire avancées à l'introduction générale de notre thèse.

affaires d'autrui »¹¹²⁵. Cela veut dire que le droit d'ingérence est le droit d'intervenir, sans en avoir le droit, dans un Etat souverain, dans le but de préserver des intérêts supposés supérieurs aux intérêts des Etats, dont notamment la protection des acquis en matière de droit humanitaire et des droits de l'homme. Au-delà du défaut de consentement de l'Etat territorialement compétent, l'ingérence humanitaire envisage le recours possible à la force pour sa réalisation. Dès lors, il ne s'agit plus d'une assistance humanitaire qui, elle, est respectueuse de la souveraineté de l'Etat et de la logique de l'accord. C'est la raison pour laquelle, le droit d'ingérence suscite bien des malaises dans l'esprit du juriste.

Parallèlement, l'ingérence humanitaire ne paraît pas non plus satisfaisante sous l'anglet de la notion de « devoir d'ingérence » car il s'agit, dans ce cas, d'une obligation d'intervenir sans en avoir le titre. Par voie de conséquence, la notion de devoir d'ingérence paraît bien un contresens et pourtant, beaucoup de juristes et de politiciens continuent toujours à employer indifféremment « droit d'ingérence » et « devoir d'ingérence », alors que ces deux notions ne sont pas consacrées en tant que normes positives, en l'état actuel du droit international.

Quoiqu'il en soit, et loin de s'attarder sur des questions de pure logique formelle, les promoteurs du droit d'ingérence affirment qu'il existe bel et bien un droit d'ingérence qui, malgré la confusion qui entoure sa consécration sur un plan purement conceptuel, normatif et théorique, sa mise en œuvre réelle en tant que pratique perpétrée par les Etats prouve qu'il y a bien matérialisation d'une catégorie juridique nouvelle et qu'il est, par ailleurs, urgent de combler les lacunes du droit international positif pour y établir clairement une norme impérative relative au droit d'ingérence humanitaire.

Néanmoins, nous pensons que la pratique des Etats en la matière¹¹²⁶, n'avait nullement consacré de droit d'ingérence. L'action humanitaire mise en

¹¹²⁵ Cf. SALMON (J.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., page 579. Cette définition a été reprise in BETTATI (M.), « Un droit d'ingérence ? », op. cit., page 640.

¹¹²⁶ Telle que étudiée et analysée au sein de la partie première de notre thèse.

œuvre dans les différentes régions qui en avaient bénéficiée, ne peut être qualifiée que de mesures coercitives reconnues au Conseil de sécurité et prises dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Tout au plus, cette action peut être qualifiée d'assistance humanitaire mais pas d'ingérence. Et même si l'on peut qualifier d'ingérences humanitaires, les actions humanitaires non autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, elles ont été considérées comme illicites, car contraires aux règles du droit international, et avaient été condamnées par la communauté internationale dans son ensemble. Ceci prouve que la volonté des Etats n'était guère dirigée vers la reconnaissance d'une norme nouvelle d'un quelconque droit d'ingérence en droit international positif et ce, contrairement à ce que pensent les promoteurs d'ingérence humanitaire. C'est ce qui nous amène à étudier la question du contenu du droit d'ingérence, un contenu qui manque de précision.

b) Le droit d'ingérence : un contenu imprécis

L'ingérence humanitaire serait, à priori, une exception aux principes établis du droit international qui se base, avant tout, sur la souveraineté nationale, ainsi que ses corollaires les principes de non-recours à la force et de non-intervention. Néanmoins, les Etats peuvent-ils se retrancher derrière le prétexte de respecter de tels principes, et abandonner des personnes en péril face à des situations d'urgence aux conséquences humaines tragiques ?

C'est la raison pour laquelle, la doctrine favorable à l'ingérence humanitaire avait assorti le droit d'ingérence d'un certain nombre de critères, afin de le rendre acceptable en droit international. Il s'agit des critères du but humanitaire de l'action, de son urgence, de sa nécessité et de sa proportionnalité. Ces critères sont, toutefois, critiquables.

Tout d'abord, et concernant le but humanitaire de l'ingérence, il est intéressant de rappeler les propos de Mario Bettati qui souligne que : « *l'expression droit d'ingérence, sans davantage de précision (...) est*

*dépourvue de tout contenu juridique. Elle n'en acquiert un que si elle est assortie de l'adjectif humanitaire. Ce dernier, par la finalité qu'il assigne à l'intervention, la prive de l'illicéité dont elle est universellement entachée »*¹¹²⁷.

En conséquence, la motivation humanitaire de l'action d'intervenir, en violant la souveraineté nationale d'un Etat est susceptible, selon certains auteurs, de la rendre licite puisque cette action a pour but principal de mettre fin à des violations massives et graves des droits de l'homme dont la protection ne dépend plus du seul Etat territorialement compétent, mais de la communauté internationale toute entière.

Néanmoins, ce premier aspect de l'ingérence humanitaire n'est pas exempt de nuances et de réticences. En fait, Olivier Corten et Pierre Klein avouent leur inquiétude à cet égard, en affirmant : « *On voit mal (...) un Etat engager une intervention armée contre un autre avec tout ce que cela comporte comme aléas et comme pertes en hommes et en matériel, dans un but purement désintéressé* »¹¹²⁸. Cette remarque nous paraît tout à fait pertinente, surtout après avoir analysé l'ensemble des actions humanitaires entreprises par les Etats et les organisations internationales, individuellement ou collectivement, depuis la fin de l'ordre bipolaire. En effet, ces actions avaient été entreprises pour des raisons plus politiques qu'humanitaires, ce qui n'est pas sans remettre en cause le but de la motivation humanitaire qui apparaissait, au départ, comme une évidence. Il s'avère alors que les Etats intervenants invoquent souvent des considérations humanitaires pour imposer leur domination, directement ou indirectement, sur des Etat faibles¹¹²⁹.

Une autre question se pose : peut-on légitimer le droit d'ingérence à but humanitaire s'il passe outre l'assentiment de l'Etat concerné et sur le territoire duquel l'action va être menée ?

¹¹²⁷ **BETTATI (M.)**, « Un droit d'ingérence ? », op. cit., page 644.

¹¹²⁸ **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? » op. cit., page 54.

¹¹²⁹ Nous aurons l'occasion d'étudier, avec plus de profondeur, la question des dérives de l'humanitaire et sa relation avec le politique dans le chapitre deuxième de cette partie.

Toujours, selon les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire, l'urgence de la situation, deuxième critère évoqué, peut être une justification légitime afin de dépasser le problème de l'accord de l'Etat, lorsqu'il y a danger imminent pour la vie des bénéficiaires de l'action (massacres perpétrés, tortures à grande échelle, génocide, etc.). La notion d'urgence devient, dans ces cas, une condition légitimante, selon cette thèse.

Néanmoins, le deuxième critère de l'urgence justifiant le dépassement de la souveraineté nationale peut, lui aussi, être contrecarré. En fait, on peut se demander : Quels sont les contours d'un danger imminent ? Ne serait-on pas amené, sous prétexte de sauver quelques vies humaines, à aggraver les circonstances du conflit et causer la mort ou la souffrance de milliers d'autres personnes innocentes ? Toutes ces considérations montrent que l'appréciation de l'importance des violations des droits de la personne humaine est essentiellement fondée sur des critères de légitimité qui ne peuvent que varier selon les Etats membres de la communauté internationale.

Par ailleurs, l'ingérence à but humanitaire lorsqu'elle a lieu, même sans le consentement de l'Etat territorialement compétent et appuyée sur la force armée, devrait tout de même être limitée à des critères de nécessité et de proportionnalité. Ces conditions ont été approuvées, entre autres, par Fernando Teson¹¹³⁰ et Mario Bettati¹¹³¹. Ce dernier confirme effectivement les strictes limites quant au déroulement de l'intervention. Il s'agit notamment des limites suivantes : « *proportionnalité de l'usage de la force au risque encouru, atteinte minimale au principe d'autodétermination et de non-ingérence politique, limite de durée assurant un prompt désengagement après le sauvetage, saisine immédiate des organismes internationaux compétents, sur le plan régional et universel* »¹¹³².

¹¹³⁰ **TESON (F.)**, *Humanitarian intervention*, New York, Transnational Publisher, 1988, pp. 119 - 120.

¹¹³¹ **BETTATI (M.)**, « Un droit d'ingérence ? », op. cit., page 651.

¹¹³² *Idem.*, op. cit., page 651.

Ces critères peuvent, eux aussi, donner lieu à des controverses similaires et peuvent, en outre, susciter de nombreuses interrogations ; car même si la doctrine étudiée manifeste une telle prudence dans l'énonciation théorique des critères de l'ingérence, leur mise en œuvre suscite indéniablement des abus¹¹³³. Sur ce, nous pouvons conclure, au sujet de l'ensemble des critères délimitant le droit et la pratique d'ingérence humanitaire, tels que présentés et défendus par les promoteurs du droit d'ingérence, que leur point de vue semble engendrer inéluctablement un dilemme : soit les critères sont trop souples et on laisse la porte ouverte à des abus, soit ils sont stricts et aucune situation pratique ne pourra être recouverte. Cette conclusion se confirme si on examine les cas concrets qualifiés, à tort, d'interventions humanitaires par les tenants de cette doctrine. Ainsi, et d'une manière générale, on peut dire que le contenu du droit d'ingérence reste imprécis et laisse la porte ouverte à tous les abus.

Reste une problématique toute aussi importante que le contenu et les critères de l'ingérence humanitaire, il s'agit d'étudier les fondements juridiques du droit d'ingérence tels que avancés par ses promoteurs et d'en analyser la valeur par rapport aux autres normes du droit international positif. Les propos qui vont suivre nous fourniront la preuve que le droit d'ingérence, même humanitaire, n'a pas une réelle existence juridique.

c) Le droit d'ingérence : un fondement juridique incertain

Est-ce que le droit international positif consacre réellement un droit d'ingérence humanitaire ? Il s'agit là d'une question fondamentale et qui constitue, rappelons-le, l'axe central de toute notre recherche, au sujet du droit d'ingérence. Le fait de savoir si les règles du droit international autorisent, ou non, une action contraignante qui dépasse le domaine réservé de l'Etat et le

¹¹³³ L'étude de la pratique internationale en la matière, au sein de la partie première de notre thèse, avait bien témoigné de la relativité des critères avancés, surtout lorsque l'action humanitaire est mise en œuvre sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Cette action se plie souvent à des considérations politiques, à la loi du plus fort et au droit de la force, et ne semble être mise en œuvre que lorsque les intérêts des grandes puissances sont en jeu.

cadre de sa souveraineté, de sa territorialité et de son accord, pour des motivations humanitaires, est une tâche difficile car de nombreuses interprétations du cadre juridique existant ont été faites pour ou contre la démonstration de la légalité du droit d'ingérence.

Pour les besoins de notre analyse, il est important de rappeler les différents textes évoqués par les promoteurs du droit d'ingérence et sur lesquels ils s'appuient pour le fonder juridiquement. Tout d'abord, s'agissant de l'interprétation restrictive des articles 2 § 4 et 2 § 7 de la Charte des Nations Unies, interdisant respectivement le recours à la force et l'intervention dans les affaires internes des Etats, nos commentaires avaient confirmé la relativité d'un tel raisonnement, infirmant ainsi la possibilité de reconnaître la légalité de l'ingérence humanitaire dans ces cas.

S'agissant, ensuite, des textes relatifs à l'assistance humanitaire (notamment les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990), on a vu que dès lors qu'il y a consentement de l'Etat, l'action entreprise est qualifiée d'assistance, d'aide humanitaire, mais il n'est nullement question d'intervention, ni d'ingérence.

Enfin, et pour ce qui est de la protection du droit à la vie, énoncé par l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948¹¹³⁴, l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966¹¹³⁵, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux du 16 décembre 1966¹¹³⁶, l'article 3 de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9

¹¹³⁴ L'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 dispose que : « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne* ».

¹¹³⁵ L'article 6 § 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 dispose que : « *Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa vie* ».

¹¹³⁶ L'article 12 § 1 du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux du 16 décembre 1966 dispose que : « *Les Etats (...) reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre* ».

décembre 1948¹¹³⁷, articles avancés comme étant du droit positif fondant la nécessité de consacrer un droit d'ingérence humanitaire pour garantir la protection du droit à la vie, il est sans doute connu que ces textes ne bénéficient pas encore de l'accord de tous les Etats du monde. Encore faut-il rappeler la relativité de la conception du respect des droits de la personne humaine à travers les différents systèmes juridiques et politiques nationaux, ainsi que l'indécision des Etats à établir des mécanismes juridiques et institutionnels performants capables de garantir effectivement la protection des droits de l'homme lorsque ceux-ci sont violés et bafoués dans les différents pays du monde¹¹³⁸.

La seule possibilité qui reste aux Etats ou organisations internationales entreprenant une action qualifiée, à tort, d'ingérence sera alors le fait de placer leur intervention sous l'empire du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, afin de contourner l'obstacle des interdictions évoquées ; dans ce cas, il n'y a pas de norme nouvelle de droit d'ingérence mais application de règles existantes depuis la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945.

A la lumière de ce qui précède, nous pouvons affirmer que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et les quelques actions entreprises ou autorisées par le Conseil de sécurité en la matière ne fournissent pas un fondement suffisant pour conclure à l'existence d'un droit ou d'un devoir d'ingérence et aucun Etat ou groupe d'Etats ne peut, à ce jour, se prévaloir, à titre individuel, de ce droit. Autrement dit et sur un plan de logique purement juridique, s'il y a intervention, elle est automatiquement illicite et donc il ne peut y avoir une pratique d'ingérence juridiquement fondée et légalement

¹¹³⁷ L'article 3 de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948 dispose que : « *Seront punis les actes suivants : a) le génocide ; b) l'entente en vue de commettre le génocide ; c) l'incitation directe et publique à commettre le génocide ; d) la tentative de génocide ; e) la complicité dans le génocide* ».

¹¹³⁸ L'étude de la question humanitaire, au sein du chapitre deuxième de cette partie, nous éclairera encore plus quant au sort réservé au droit humanitaire dans les Etats concernés par une intervention et la manière avec laquelle on peut, ou non, fonder une intervention humanitaire.

acceptée¹¹³⁹. En outre, dès qu'il y a une action pouvant être qualifiée d'ingérence, il ne peut y avoir de place à un droit¹¹⁴⁰.

Par voie de conséquence, on comprendra pourquoi cette question laisse le juriste perplexe, et pourquoi on ne peut voir clairement, dans l'état actuel du droit international positif, la consécration d'un droit d'ingérence basé sur un fondement juridique certain. C'est ce qui donne lieu à une divergence d'opinions à propos de sa nature même, laissant ses promoteurs espérer la substitution d'un nouveau mode de régulation à l'ancien, au sein de l'ordre juridique, au profit d'une nouvelle norme profondément préconisée mais qui demeure incertaine.

B- Le droit d'ingérence : une ambiguïté constante

Selon les fervents militants en faveur de la consécration et la concrétisation d'un droit d'ingérence à but humanitaire, ce droit serait « *une norme de substitution pour le cas où les obligations du sujet passif du droit d'assistance ne sont pas remplies. Ce serait le droit, pour les organismes de secours quels qu'ils soient, d'agir sans sollicitation, ni consentement* »¹¹⁴¹. Il s'avère ainsi que, malgré les doutes et les réticences quant à l'existence d'un fondement juridique certain au droit d'ingérence, certains insistent tout de même sur le fait que ce concept mérite une consécration coutumière universelle.

¹¹³⁹ C'est ce qu'a essayé d'expliquer Pierre Bringuier qui avait tenté de démontrer que l'ingérence n'a pas été considérée comme un devoir, ni à l'ONU, ni ailleurs. Il avait conclu enfin que : « *L'ingérence ne peut s'appuyer sur un titre juridique, faute de quoi elle perdrait sa nature d'ingérence. C'est cette absence de titre qui le définit et le désigne en tant qu'ingérence (...). Pour l'analyse juridique, seul est à prendre en compte que l'ingérence est définie par l'absence d'un titre juridique, qu'elle demeure de l'ordre du fait et qu'ainsi on voit mal comment elle pourrait jamais accéder à l'ordre du droit* », in **BRINGUIER (P.)**, « A propos de l'ingérence humanitaire », op. cit., page 26.

¹¹⁴⁰ Cette problématique a été l'objet du Mémoire de Boutheina Guermazi et dans lequel elle avait soutenu l'idée que l'existence du droit exclut l'existence de l'ingérence et que l'existence de l'ingérence exclut l'existence du droit ; Cf. **GUERMAZI (B.)**, *La notion du droit d'ingérence humanitaire*, Mémoire de DEA en droit public et financier, sous dir. du professeur Rafâa Ben Achour, Faculté des Sciences juridiques politiques et sociales de Tunis, 1993.

¹¹⁴¹ **DOMESTICI-MET (M-J)**, « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », op. cit., page 125.

En fait, les tragédies humaines et les drames vécus dans certaines régions du monde, filmés et diffusés au journal télévisé, à chaque jour et à chaque heure, ne peuvent pas laisser indifférents les Etats et ceux qui ont le pouvoir de décider d'une réaction rapide et efficace, pour sauver les populations ayant besoin d'aide. C'est ce qui donne l'espoir à tous les militants de la thèse interventionniste de voir se concrétiser un jour une norme positive du droit d'ingérence humanitaire, bien établie et bien ancrée dans l'édifice normatif du droit international actuel (a). Ceci dit, il est incontournable de présenter la thèse non-interventionniste qui insiste inlassablement sur le fait de l'inexistence d'une nouvelle catégorie juridique dite droit d'ingérence, jusqu'à ce jour, en droit international public (b).

a) La thèse interventionniste

Ce premier courant de la doctrine avait usé des insuffisances du droit international actuel et ses lacunes, pour justifier l'introduction de cette nouvelle notion de « droit d'ingérence humanitaire » et fonder sa consécration sur le plan de la légalité internationale. Mais c'est surtout la motivation humanitaire qui est mise en avant pour légitimer, selon ces auteurs, une action d'intervention armée sans le consentement de l'Etat concerné.

Par leurs travaux, Mario Bettati¹¹⁴², Bernard Kouchner¹¹⁴³ et Charles Zorgbibe¹¹⁴⁴ apparaissent comme les meilleurs représentants de la doctrine

¹¹⁴² Cf. notamment :

BETTATI (M.), KOUCHNER (B.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, Paris, éditions Denoël, 1987.

BETTATI (M.), « Un droit d'ingérence humanitaire ? », in **BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.),** *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., pp. 22 et ss.

BETTATI (M.), « La France et le nouvel ordre humanitaire international », in *Revue Esprit*, avril 1989, pp. 119 et ss.

BETTATI (M.), « Assistance humanitaire et droit international », in *les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, Institut du droit de la paix et du développement, Nice, pp. 170 et ss.

BETTATI (M.), « Un droit d'ingérence ? », in *RGDIP*, 1991/2, pp. 639 - 670.

BETTATI (M.), « Le droit d'ingérence : Sens et portée », in *Revue le Débat*, novembre - décembre 1991, n° 67, pp. 3 et ss.

interventionniste à des fins humanitaires au sein de la doctrine française. Selon l'expression de Sayeman Bula-Bula, « *les auteurs interventionnistes vont très vite en besogne. Ils tiennent 'leur droit' pour établi ou en cours d'élaboration, d'où l'absence d'analyse juridique d'une prétendue catégorie*

BETTATI (M.), « Souveraineté et assistance humanitaire : réflexion sur la portée et les limites de la résolution 43/431 de l'Assemblée générale des Nations Unies », in *Humanité et droit international, Mélanges R.-J. Dupuy*, Paris, Pedone, 1991, pp. 35 et ss.

BETTATI (M.), « Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international », in *Trimestre du Monde*, 1992/1, n° 17, pp. 23 - 35.

BETTATI (M.), « Droit d'ingérence humanitaire ou droit de libre accès aux victimes », in *Revue Commission internationale des juristes*, n° 49, 1992, pp. 1 - 11.

BETTATI (M.), « L'ONU et l'action humanitaire », in *Politique étrangère*, automne 1993/3, pp. 641 - 658.

BETTATI (M.), « Droit d'ingérence ou devoir d'assistance ? », in *Trimestre du Monde*, 1993/2, pp. 9 - 15.

BETTATI (M.), « Cohérence ou irrévérence », in *Les cahiers de l'express*, n° 20, 1993, édition spéciale : *Action humanitaire, devoir d'assistance : naissance d'un nouveau droit*, pp. 106 et ss.

BETTATI (M.), « Indispensable ingérence », in *Le monde des débats*, juillet - août 1994, Dossier : les défaites de l'ONU.

BETTATI (M.), « Réponse aux détracteurs du droit d'ingérence humanitaire », in *Regards sur l'actualité*, mars - avril 1995, pp. 63 et ss.

BETTATI (M.), « Intervention, ingérence ou assistance ? », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 19, juillet 1995, pp. 347 et ss.

BETTATI (M.), « 50^e anniversaire, un nouveau mandat humanitaire pour l'ONU ? », in *Spécial anniversaire de l'ONU, Centre d'information des Nations Unies et Association française des Nations Unies*, Paris, 4^e trimestre, 1995, pp. 21 et ss.

BETTATI (M.), « Solidarité : le droit d'ingérence », in *Solidarité, égalité, liberté, Federico Mayor Amicorum Liber*, Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 177 - 186.

BETTATI (M.), *Le droit d'ingérence : Mutation de l'ordre international*, Paris, éditions Odile Jacob, 1996.

BETTATI (M.), « Ne tirez pas sur le droit d'ingérence », in *Politique internationale*, n°87, 2000, pp. 447 - 461.

BETTATI (M.), « Les ONG et le droit d'ingérence humanitaire », in *Revue politique et parlementaire*, Paris, n° 1017 - 1018, mars - avril 2002, pp. 225 - 227.

¹¹⁴³ Cf. notamment :

KOUCHNER (B.), « Plaidoyer pour une morale de l'action humanitaire », in *Politique internationale*, 1986/3, pp. 173 - 185.

KOUCHNER (B.), « Souveraineté et assistance humanitaire », in *La nouvelle revue des deux mondes*, Paris, mars 1990, pp. 10 - 18.

KOUCHNER (B.), *Le malheur des autres*, Paris, éditions Jacob, 1991.

KOUCHNER (B.), « Le mouvement humanitaire », in *Le débat*, n° 67, novembre - décembre 1991, pp. 30 et ss.

KOUCHNER (B.), « Action humanitaire et ingérence politique », in *Revue Échanges*, n° 273, novembre - décembre 1993, pp. 7 et ss.

¹¹⁴⁴ Cf. notamment :

ZORGBIBE (Ch.), *Le droit d'ingérence*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1^e édition, 1994.

ZORGBIBE (Ch.), « Pour une réaffirmation du droit humanitaire des conflits armés internes », in *Journal du droit international*, 1970.

ZORGBIBE (Ch.), « Condamner l'action humanitaire ? », in *Revue politique et parlementaire*, n° 984, juillet - septembre 1996, pp. 62 - 66.

*juridique nouvelle. On semble se trouver devant un discours de politique internationale à habillage juridique. A les lire, l'ingérence écume déjà diverses matières de droit international »*¹¹⁴⁵.

De revues en colloques, la question de l'ingérence a été posée. La majeure partie des manuels parus depuis une vingtaine d'années reprennent et consacrent la notion de « droit d'ingérence »¹¹⁴⁶. De nombreuses thèses de doctorat en droit ont été soutenues en France¹¹⁴⁷, ou ailleurs, à propos de cette question. L'ampleur et l'importance de l'adoption de cette nébuleuse catégorie juridique nouvelle dite « droit d'ingérence » est telle, que Mario Bettati¹¹⁴⁸ va jusqu'à déceler un changement dans l'ordre juridique normatif international, en affirmant clairement que de « *nouvelles données (...) ont engendré un bouleversement des principes de base de l'ordre international. Il existe un droit nouveau en cours d'élaboration* »¹¹⁴⁹.

De surcroît, salué par des autorités politiques, le concept de droit d'ingérence a recueilli, depuis, « *une large adhésion officielle* »¹¹⁵⁰ et l'intérêt accordé à ce droit d'ingérence a été valorisé par plusieurs personnalités connues du monde politique dans différents pays. Ainsi, l'ancien président de la République française, François Mitterrand, avait déclaré, lors de l'inauguration de la session de Paris de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) du 30 mai 1989, que : « *L'obligation de non-ingérence s'arrête*

¹¹⁴⁵ **BULA-BULA (S.)**, « La doctrine d'ingérence humanitaire revisitée », in *RADIC*, 1997/3, page 620.

¹¹⁴⁶ Cf. les références bibliographiques à la fin de cette thèse.

¹¹⁴⁷ Cf. notamment :

KATZ (M.), *L'aide humanitaire d'urgence française à l'étranger en cas de catastrophe*, Thèse de doctorat, Université de Paris I, 1991, 370 pages.

OLINGA (A.), *Contribution à l'étude du droit d'ingérence : l'assistance humanitaire et la protection des droits de l'homme face au principe de non-intervention en droit international contemporain*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I, 1993, 486 pages.

¹¹⁴⁸ Mario Bettati avait traité en 1980 la question du droit d'assistance aux peuples en danger (Cf. **BETTATI (M.)**, « Le devoir d'assistance aux peuples en danger », in *Le Monde diplomatique*, avril 1980, page 11), avant de s'interroger en 1991 sur le droit d'ingérence (Cf. **BETTATI (M.)**, « Un droit d'ingérence ? », op. cit.), désormais affirmé en 1996 (Cf. **BETTATI (M.)**, *Le Droit d'ingérence : Mutation de l'ordre international*, op. cit.).

¹¹⁴⁹ **BETTATI (M.)**, *Le Droit d'ingérence : Mutation de l'ordre international*, op. cit., page 8.

¹¹⁵⁰ **BETTATI (M.)**, « Intervention, ingérence ou assistance ? », op. cit., page 315.

à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance »¹¹⁵¹. De même, il avait rappelé, dans son allocution du 14 juillet 1991, que « *c'est la France qui a pris l'initiative de ce nouveau droit assez extraordinaire dans l'histoire du monde, qui est une sorte de droit d'ingérence à l'intérieur d'un pays, lorsqu'une partie de sa population est victime d'une persécution* »¹¹⁵². Même dans les couloirs des Nations Unies, « *les diplomates s'y réfèrent comme à un concept d'origine française* »¹¹⁵³.

De même, l'ancien ministre français des affaires étrangères, Roland Dumas, avait écrit, en 1991, que : « *Le droit d'humanité prime le droit de l'Etat (...). Le devoir d'assistance humanitaire demande à s'inscrire dans la législation internationale sous la forme d'un droit d'ingérence humanitaire* »¹¹⁵⁴. Le 6 décembre 1992, Roland Dumas avait aussi déclaré sur l'Antenne d'Europe 1 que : « *C'est la communauté internationale, aujourd'hui investie d'un pouvoir nouveau, qui doit ériger un nouveau droit et l'appliquer : c'est le droit d'ingérence* »¹¹⁵⁵. En 1993, l'ancien ministre allemand des affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, avait exprimé la conviction de l'Allemagne devant l'Assemblée générale des Nations Unies en ces termes : « *quand les droits de l'homme sont foulés au pied, la famille des nations n'est pas confinée au rôle de spectateur. Elle peut - elle doit - faire de l'ingérence* »¹¹⁵⁶. A la même session, le ministre belge des affaires étrangères avait estimé que : « *la communauté internationale doit aider les Etat à respecter les droits de l'homme, et les forcer à le faire si c'est nécessaire* »¹¹⁵⁷. En janvier 1994, le Parlement européen avait examiné un rapport de Jean Willem Bertens. Ce dernier l'avait fait accompagner d'une proposition de résolution aux termes de

¹¹⁵¹ *Idem.*, op. cit., page 316.

¹¹⁵² *Ibid.*, op. cit., page 316.

¹¹⁵³ **BETTATI (M.)**, *Le Droit d'ingérence : Mutation de l'ordre international*, op. cit., page 8.

¹¹⁵⁴ **DUMAS (R.)**, « la France et le droit d'ingérence humanitaire », in *Relations internationales et stratégies*, 1991, 3, pp. 55 - 56.

¹¹⁵⁵ *Ibid.*, op. cit.

¹¹⁵⁶ Cité in **BETTATI (M.)**, « Intervention, ingérence ou assistance ? », op. cit., page 316.

¹¹⁵⁷ *Idem.*, op. cit., page 316.

laquelle il estimait que : « *le droit international actuel ne doit pas faire obstacle à la reconnaissance d'un droit d'intervention humanitaire assortie ou non de la force militaire* »¹¹⁵⁸.

En outre, il convient de rappeler que même l'Eglise avait reconnu l'importance de cette notion de droit d'ingérence. Dans ce cadre, on peut citer le pape Jean-Paul II qui avait déclaré, le 5 décembre 1992, à l'occasion de l'ouverture de la Conférence internationale sur la nutrition, organisée à Rome par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de santé (OMS), que : « *La conscience de l'humanité demande que soit rendue obligatoire l'ingérence humanitaire dans les situations qui compromettent gravement la survie de peuples ou de groupes ethniques entiers : c'est là un devoir pour les nations et la communauté internationale* »¹¹⁵⁹.

Néanmoins, et en dépit de toutes ces affirmations aussi solennelles et aussi officielles les unes que les autres, la notion de droit d'ingérence laisse encore planer un doute de nature à effaroucher certains pays inquiets pour leur souveraineté¹¹⁶⁰. D'ailleurs, la majorité des Etats du monde s'est très explicitement prononcée contre le « *soi-disant droit d'ingérence* », pour reprendre l'expression utilisée par les 132 Etats membres du Groupe des 77, dans une résolution adoptée à ce sujet. Il s'agit de la Déclaration adaptée par le Sommet du Sud du Groupe des 77, réuni à la Havane du 10 au 14 avril 2000, et dans laquelle les Etats participants avaient déclaré : « (...) *nous repoussons le prétendu 'droit' d'intervention humanitaire, qui ne se fonde sur aucune base légale dans la Charte des Nations Unies ni dans les principes généraux du droit international (...). Nous soulignons par ailleurs que l'aide humanitaire doit être*

¹¹⁵⁸ *Ibid.*, op. cit., page 317.

¹¹⁵⁹ Concernant ces propos, le journal *Le Figaro* du 7 décembre 1992 avait estimé que : « *la notion d'ingérence humanitaire puise au plus profond de la doctrine de l'Eglise* », Cf. *Le Figaro*, du 7 décembre 1992.

¹¹⁶⁰ Dans ce sens, un auteur affirme que : « *faute d'adhésion de la part des bénéficiaires supposés de la doctrine de l'ingérence, plus exactement des victimes favorites, cette tentative rétrograde devrait juridiquement s'arrêter dans certains milieux de l'hémisphère Nord* », in **BULA-BULA (S.)**, « La doctrine d'ingérence humanitaire revisitée », op. cit., page 621.

*offerte dans le plein respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des pays bénéficiaires, et ne doit être engagée qu'à la demande ou avec l'assentiment de l'Etat concerné »*¹¹⁶¹.

D'ailleurs, le droit d'intervention humanitaire a d'abord été critiqué au cours des 54^{ème} et 55^{ème} sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies, dans le contexte qui a suivi la guerre menée contre la Yougoslavie.

Les réticences formulées à l'égard du droit d'ingérence ne se limitent pas seulement à la position de la majorité des Etats du monde, car le débat sur l'ingérence est loin d'unifier l'accord de la doctrine, des juristes et des politiciens qui peuvent aller jusqu'à un sens tout à fait opposé, se ralliant à la thèse non-interventionniste, d'ailleurs majoritaire.

b) La thèse non-interventionniste

Les adhérents à la thèse non-interventionniste pensent que le droit d'ingérence est une notion dangereuse et en critiquent le bien fondé. En effet, et d'après Sayeman Bula-Bula, « *de nombreux juristes se dressent contre le nouvel interventionnisme affublé du blouson de l'internationalisme humain* ». ¹¹⁶² Nous rejoignons la critique formulée par cet auteur à l'égard du droit d'ingérence et nous nous demandons, tout comme lui, « *est-ce une singularité de l'idée d'ingérence que d'évoluer sous le fracas, médiatique ou autre, jusqu'à abasourdir les opinions différentes sinon contraires ?* » ¹¹⁶³. Nous nous interrogeons également pour quelles raisons plusieurs chercheurs, juristes et hommes politiques restent-ils réticents à l'égard de la notion de droit d'ingérence ?

En réalité, parmi les objections majeures formulées à l'encontre de cette notion, c'est justement le fait d'y voir un nouveau colonialisme à habillage

¹¹⁶¹ Cf. Déclaration du Sommet du Sud du Groupe des 77 réuni à la Havane du 10 au 14 avril 2000, [http://www.g77.org/main/docs/southsummit.doc./](http://www.g77.org/main/docs/southsummit.doc/)

¹¹⁶² BULA-BULA (S.), « La doctrine d'ingérence humanitaire revisitée », op. cit., page 622.

¹¹⁶³ Idem., op. cit., page 622.

humanitaire mais dont les vrais motifs sont souvent occultés. D'ailleurs, les principales études faites autour de cette question et analysant le droit d'ingérence comme étant le nouveau visage du colonialisme, ou « *un colonialisme de troisième type* »¹¹⁶⁴ selon l'expression de Gilbert Rist, ont été entreprises essentiellement par des chercheurs du Sud et spécialement par des Africains¹¹⁶⁵. Le chercheur britannique Bill Bowring¹¹⁶⁶ a passé en revue les travaux des chercheurs africains allant dans ce sens, tout en confirmant l'objection du colonialisme. Pour Sayeman Bula-Bula, « *revisiter le prétendu droit d'ingérence en tant que l'un des mécanismes politiques essentiels du maintien du statu quo néocolonial devient une impérieuse nécessité* »¹¹⁶⁷.

Qualifié comme une ingérence structurelle, le néocolonialisme signifie chez Guy Martin : « *la survivance du système colonial en dépit de la reconnaissance formelle de l'indépendance politique dans les pays neufs qui deviennent victimes d'une domination indirecte, plus subtile, par des moyens politiques, économiques, sociaux, militaires, techniques (...)* »¹¹⁶⁸. Par conséquent, l'Etat apparaît théoriquement comme indépendant et semble posséder tous les signes d'un pays souverain. Toutefois, c'est de l'extérieur que l'on dirige son système économique et même politique.

Sous un angle juridique, le néocolonialisme se réfère à la situation des Etats qui sont issus de la décolonisation et qui font aujourd'hui « *l'objet d'ingérences de la part d'Etats étrangers (...)* aboutissant à les placer dans une situation de subordination politique ou économique contrairement au principe

¹¹⁶⁴ **RIST (G.)**, Origine de l'idéologie humanitaire et légitimité de l'ingérence », in **PERROT (M-D)**, (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF, 1994, page 45.

¹¹⁶⁵ Voir notamment **BEN YAHMED (B.)**, « Ingérence », in *Jeune Afrique*, n°1623, du 13 février 1992.

¹¹⁶⁶ **BOWRING (B.)**, "The 'droit et devoir d'ingérence': a timely new remedy for Africa", in *RADIC*, October 1995, vol. 9, n°3, pp. 493 - 510.

¹¹⁶⁷ **BULA-BULA (S.)**, « La doctrine d'ingérence humanitaire revisitée », op. cit., page 608.

¹¹⁶⁸ **MARTIN (G.)**, *Les fondements de la politique africaine de la France : Du colonialisme au néocolonialisme*, vol. XXI, n°2, 1983, page 42 (reprenant la définition dégagée par la Conférence de tous les peuples africains du Caire, du 23 au 31 mars 1961).

de non-intervention »¹¹⁶⁹. De même, la Commission du droit international, lors de sa quarantième session de juillet 1988, y a vu une situation où « *un Etat, tout en respectant apparemment la souveraineté d'un autre Etat, se substituait en fait à l'action de cet Etat sur des points fondamentaux altérant ainsi son identité* »¹¹⁷⁰.

C'est ainsi que les Etats les plus faibles, notamment les pays du Sud, sont parfois obligés de subir, sous pression des Etats les plus puissants, surtout les pays du Nord, un système colonial de domination indirecte, plus subtile par les moyens politiques, économiques, sociaux, humanitaires et techniques mis en place dans ces Etats et ce, en dépit de la reconnaissance formelle de leur indépendance¹¹⁷¹. Tout au plus, l'aide humanitaire devient aujourd'hui un nouveau bras de la diplomatie des pays occidentaux, c'est pourquoi la thèse non-interventionniste s'oppose farouchement au droit d'ingérence humanitaire, pour qu'il « *ne soit pas perçu ou ne puisse être présenté comme une nouvelle arme dans la vaste panoplie de moyens de domination des pays*

¹¹⁶⁹ VELLAS (P.), *Droit international public: institutions internationales*, Paris, LGDJ, 1967, page 237.

¹¹⁷⁰ Voir *Rapport de la Commission de droit international*, sur les travaux de sa 40^e session du 09 mai au 29 juillet 1988, page 119.

¹¹⁷¹ Par ailleurs, deux traits caractérisent ce néocolonialisme : d'une part, la subordination de l'Etat néocolonisé à la puissance néocoloniale et d'autre part, l'altération de son identité.

Concernant le premier élément, l'Etat néocolonial semble être placé, par la puissance qui le contrôle, dans un état de subordination par rapport à ce dernier. Il arrive même que l'intervention militaire se produise sur le sol de l'Etat néocolonial, sans son consentement, ou que la puissance étrangère fait ou défait l'organisation politique de l'Etat en question et lui dicte la position à suivre tant dans des questions d'ordre interne qu'international. Ainsi, il apparaît clairement qu'il n'y a point d'égalité réelle entre les deux Etats, supposés tous les deux souverains. Au contraire, il se produit une substitution entre les deux entités ; celle-ci se réalise dans un ordre hiérarchique imposé à l'Etat néocolonial et elle n'est pas sans altérer l'identité nationale de ce dernier.

Pour ce qui est du deuxième élément évoqué, il va sans dire que les manifestations du néocolonialisme à travers la coopération technique, l'ingérence militaire et même humanitaire, la définition de la politique économique, monétaire et bancaire, la domination directe ou indirecte des appareils de l'Etat, la promotion de la démocratie, l'adaptation des systèmes administratif, judiciaire, fiscal et éducatif de l'Etat dominant, (etc.) sont autant de signes qui visent à perpétuer, mais sous un couvert nouveau, des rapports de domination de type colonial et qui aura pour conséquence une profonde altération de l'institution étatique elle-même, ainsi que les principes généraux qui la soutiennent et la préservent.

occidentaux »¹¹⁷² et pour qu'il ne soit point « *une nouvelle traduction du colonialisme* »¹¹⁷³.

Bien que les adhérents à la thèse interventionniste semblent farouchement défendre l'existence du prétendu droit d'ingérence tout en essayant de démontrer qu'il est étranger au néocolonialisme, il y a lieu de formuler des critiques sérieuses quant à leur argumentation. Dans son article « Réponse aux détracteurs du droit d'ingérence humanitaire »¹¹⁷⁴, Mario Bettati avait présenté les arguments des adversaires de l'ingérence et proposé de les analyser attentivement, tout en posant le problème en ces termes : « *Le droit d'ingérence humanitaire est parfois accusé de justifier une nouvelle forme de colonialisme. Cette affirmation est d'autant plus erronée que le libre accès aux victimes n'exige ni une abdication, ni une altération de la souveraineté, mais simplement une modulation de son exercice* »¹¹⁷⁵. Néanmoins, les réponses que l'auteur avait formulées peuvent, à leur tour, être rejetées, car elles nous semblent peu convaincantes.

Tout d'abord et en ce qui concerne l'accusation du droit d'ingérence en tant que l'un des volets les plus importants de la recolonisation du Sud par le Nord de la planète, l'auteur affirme qu'il n'y a aucune extension territoriale ou sectorielle visant les ressources ou richesses du pays dans le domaine d'intérêt recherché comme c'est le cas pour la colonisation. En effet, selon Mario Bettati, l'ingérence humanitaire « *visé une population délimitée, dont il importe de protéger la vie et la santé, en dehors de toute volonté d'appropriation de ses biens ou de son territoire* »¹¹⁷⁶. Ainsi le droit d'ingérence humanitaire s'avère

¹¹⁷² NEZAN (K.), « L'ingérence humanitaire et les Kurdes », *Revue des Relations internationales et stratégiques*, n°3, 1991, page 119.

¹¹⁷³ HOLZER (B.), « Le droit d'ingérence humanitaire : nouveau droit en gestation ou nouvel avatar colonial ? », in *Revue des Relations internationales et stratégiques*, n°3, 1991, page 110.

¹¹⁷⁴ BETTATI (M.), « Réponse aux détracteurs du droit d'ingérence humanitaire », in *Regards sur l'actualité*, mars - avril 1995, pp. 63 - 71.

¹¹⁷⁵ *Idem.*, op. cit., page 66.

¹¹⁷⁶ *Ibid.*, op. cit. page 68.

être « *fondamentalement provisoire, intérimaire et éphémère* »¹¹⁷⁷ et n'a aucun trait avec « *la propension du néocolonialisme à la durée, à la continuité (et) à la pérennisation* »¹¹⁷⁸.

Néanmoins et pour séduisante que soit cette argumentation, elle n'est toutefois pas exempte de critiques. En fait, s'il a été soutenu, dans cet ordre d'idées, que le caractère limité dans le temps laisse l'ingérence humanitaire respectueuse de la souveraineté nationale, nous pensons que l'atteinte à la souveraineté de l'Etat victime semble établie dès lors que l'immixtion dite humanitaire a eu lieu. Ainsi les considérations temporelles n'enlèvent guère à l'acte son caractère illicite. De même, lorsqu'on parle d'action « *provisoire et éphémère* », cela n'exclut pas le fait qu'elle puisse être répétée et perpétuée, même de façon indirecte, lorsqu'il s'agit d'un rapport de force qui entre en jeu et qui offre aux grandes puissances la possibilité de garder la main ferme sur les affaires d'un Etat victime, si elles ont, bien entendu, intérêt à le faire.

D'autre part, un autre argument avancé par le chercheur français à l'appui de la thèse de l'autonomie de la pratique d'ingérence par rapport au néocolonialisme peut être nuancé. Il s'agit du fait que la mesure est limitée à la population affectée. Là non plus, il n'est pas étrange de voir une action humanitaire qui vise, au départ, une population en détresse et qui s'éloigne, par la suite, de ses intérêts propres, pour des intérêts politiques tout à fait étrangers aux considérations humanitaires.

S'agissant enfin de la dénégalation de toute volonté d'appropriation du patrimoine national par la puissance intervenante, il va sans dire que souvent les actions humanitaires ont visé, aussi et surtout, à maintenir le contrôle étranger sur les ressources et richesses des pays objet de l'intervention, car derrière l'alibi humanitaire se dissimulaient, la plupart du temps, et l'objectif politique du maintien des pouvoirs en place, et l'objectif économique de sauvegarde de la

¹¹⁷⁷ *Ibid.*, op. cit. page 68.

¹¹⁷⁸ *Ibid.*, op. cit. page 68.

main mise économique. D'ailleurs, nous avons vu que la plupart des actions humanitaires, entreprises avec ou sans l'autorisation du Conseil de sécurité, avaient des motifs autres que ceux avoués au départ et s'expliquent par des intérêts stratégiques, politiques ou économiques, selon le cas, sous couvert humanitaire.

Sur ce, on ne peut que conclure que ni le défaut d'emprise territoriale, ni le caractère éphémère de l'ingérence humanitaire, ni la mesure limitée de la population affectée par elle, ne soustraient cette forme d'immixtion du néocolonialisme. Elle est et demeure « *un mécanisme efficient de régulation du système néocolonial* »¹¹⁷⁹. Les puissances néocoloniales y recourent, tantôt pour établir leur domination, tantôt pour rétablir leur emprise menacée.

En l'occurrence, l'ingérence humanitaire semble remettre en cause la souveraineté de l'Etat et porter atteinte à tous ses éléments constitutifs, à savoir sa population directement ou indirectement touchée, son territoire sous occupation étrangère éphémère ou brève, son gouvernement plié ou effacé devant une autorité étrangère qui prend tout en charge ou presque, sous couvert de l'humanitaire. C'est ce qui renforce le sentiment de rejet quant à la consécration d'une norme positive de droit d'ingérence en droit international, par les adhérents à la thèse non interventionniste, d'ailleurs majoritaire.

Par ailleurs, nous présenterons, dans ce qui suit, certaines opinions non-interventionnistes réfutant ou rejetant complètement l'idée d'un droit d'ingérence à but humanitaire. David Ruzié a été très ferme à propos de cette question. Il affirme qu'« *il n'y a pas de norme de droit positif, même pas un droit à l'état naissant (soft law), les Etats en cause ayant, bon gré mal gré, donné leur accord pour des actions humanitaires sur leur territoire* »¹¹⁸⁰. Pour sa part, Pascal Boniface rappelle que l'ingérence n'est prévue par aucun texte du droit international positif. Il affirme qu'« *en l'absence de définition juridique*

¹¹⁷⁹ BULA-BULA (S.), « La doctrine d'ingérence humanitaire revisitée », op. cit., page 618.

¹¹⁸⁰ RUZIE (D.), *Droit international public*, 11^e édition, Paris, 1994, page 73.

précise, et outre l'absence d'accord de la part du pays envisagé, les modalités et la forme qui sont censées caractériser l'ingérence demeurent floues (...). Face à cette disposition impérative (l'article 2 alinéa 7 de la Charte des Nations Unies), aucun droit d'ingérence ne saurait être valablement invoqué »¹¹⁸¹.

Pour Olivier Corten et Pierre Klein, il est inutile de « reformuler le principe de non-intervention au profit d'un hypothétique droit d'ingérence pour mettre fin à des violations massives des droits de la personne »¹¹⁸².

Pour Philippe-Moreau Defarges, il y a bien aujourd'hui une prolifération des ingérences. Néanmoins, « le droit d'ingérence a quelque chose de ces grandes illusions qu'invoquent régulièrement les hommes pour se persuader qu'ils ont enfin trouvé la formule miracle. Mais l'ingérence, aussi généreuse soit-elle, ne peut pas être la réponse aux problèmes qu'elle est censée résoudre »¹¹⁸³. Il poursuit que : « L'institutionnalisation du devoir ou droit d'ingérence, à l'échelle mondiale, est une illusion. Ce serait un système trop inégalitaire (les démocraties, les riches face aux autres) pour être légitime dans un monde fondamentalement égalitaire »¹¹⁸⁴. Pour lui, « L'ingérence est sans doute une fausse solution, trop douce pour être efficace, trop dure pour ne pas heurter les populations concernées »¹¹⁸⁵.

Sur la question de savoir si le principe de l'inviolabilité des frontières fait ou non obstacle à la réalisation d'opérations humanitaires, Michel Virally pense que : « c'est un point qui reste obscur et controversé. Mais un Etat qui s'opposerait par la force à une telle opération sur son territoire ne pourrait certainement pas être considéré comme commettant un acte illicite, dans l'état

¹¹⁸¹ **BONIFACE (P.)**, (sous dir.), *Lexique des relations internationales*, Paris, 1995, page 127.

¹¹⁸² **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles, Bruylant, 1996, page VII.

¹¹⁸³ **DEFARGES (P-M)**, « Souveraineté et ingérence », in *RAMSES*, Rapport annuel mondial sur le système économique et stratégique, 2001, pp. 171 - 182

¹¹⁸⁴ *Idem.*, op. cit., page 180.

¹¹⁸⁵ *Ibid.*, op. cit., page 182.

actuel du droit »¹¹⁸⁶. Ainsi, Dominique Carreau condamne, lui aussi, l'ingérence en tant qu'idée « *avancée imprudemment* »¹¹⁸⁷ et « *à tort* »¹¹⁸⁸. De même que Alain Pellet et Patrick Daillier qui résument les incertitudes et les défauts de la conception du droit d'ingérence, en évoquant : « *les incertitudes terminologiques, l'ambiguïté des objectifs, l'hésitation de nombreux Etats face à des termes (ingérence, intervention) qui ont pour eux une connotation négative* »¹¹⁸⁹. Cette constatation critique avait alors pour résultat, selon ces auteurs, d'empêcher jusqu'à présent que « *la notion reçoive une consécration juridique indiscutable* »¹¹⁹⁰.

C'est une conséquence qui a été réaffirmée par Olivier Corten et Pierre Klein qui soulignent clairement que : « *En définitive, la tendance favorable à un droit d'ingérence armée humanitaire doit être rejetée à plus d'un titre : d'abord, elle ne parvient pas à fournir une définition cohérente de ce droit, puisque les critères qu'elle propose (...) sont inapplicables en pratique (...). Ensuite, parce que cette doctrine ne peut se baser sur aucun fondement juridique sérieux (...). Enfin, parce que, même si on se place sur le terrain de prédilection de cette doctrine, celui des valeurs éthiques, on constate qu'elle reste peu convaincante (...), les interventions armées officiellement motivées par des considérations humanitaires recouvraient le plus souvent de simples politiques de force parfois tout aussi dommageables pour les droits de la personne* »¹¹⁹¹.

Sur un ton ironique, Sayman Bula-Bula ne manque pas, lui aussi, de conclure que : « *Par son argumentation convaincante, l'opinion non-interventionniste emporte la conviction de l'observateur. Rien que la mention*

¹¹⁸⁶ VIRALLY (M.), « Article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies », op. cit., page 126.

¹¹⁸⁷ CARREAU (D.), *Droit international*, 3^e édition, tome 1, Paris, Pedone, 1991, page 330.

¹¹⁸⁸ *Idem.*, op. cit., page 388.

¹¹⁸⁹ DAILLIER (P.), NGUYEN QUOC (D.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., page 424.

¹¹⁹⁰ *Idem.*, op. cit., page 424.

¹¹⁹¹ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? », op. cit., page 74.

droit d'ingérence jette le trouble dans l'esprit de l'homme du commun. Plutôt que d'une commodité de langage, expliquée par Mario Bettati, on se trouve devant son inverse (...). Ni la clarté, ni la précision, ni la certitude, ne semblent caractériser le discours interventionniste »¹¹⁹². L'auteur couronne son analyse par un constat que nous trouvons tout à fait pertinent : « Une chose demeure certaine : au crépuscule du XXe siècle, l'idée d'ingérence n'est pas établie en tant que règle générale, abstraite et impersonnelle suivie obligatoirement par la majorité des Etats et appliquée telle quelle par les juridictions nationales et internationales. Les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies auxquelles on se réfère souvent ne consacrent aucun prétendu droit d'ingérence »¹¹⁹³. Le même auteur reprend cette conclusion dans un autre article, où il affirme que : « Les progrès notables accomplis aux plans universels et régionaux en matière de protection des droits de l'homme n'ont guère donné naissance à un pseudo 'droit d'ingérence', fut-ce de manière sommaire et limitée. En d'autres mots, il n'existe pas à ce jour d'instrument universel ou régional qui donne une base juridique à l'intervention militaire pour la défense des droits de l'homme »¹¹⁹⁴.

Le professeur Rafâa Ben Achour affirme, pour sa part, que : « *malgré les interprétations extensives des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, et en dépit de la multiplication des actions humanitaires sous les auspices de l'ONU, la notion de droit ou de devoir d'ingérence reste étrangère au droit international* »¹¹⁹⁵.

Nous nous rallions à ce point de vue et nous confirmons que rien en droit international ne laisse entendre qu'il y a consécration ou même début de consécration d'un droit d'ingérence humanitaire. En réalité, la thèse interventionniste n'a pas réussi à convaincre par les arguments juridiques

¹¹⁹² **BULA-BULA (S.)**, « La doctrine d'ingérence humanitaire revisitée », op. cit., page 623.

¹¹⁹³ *Idem.*, op. cit., page 638.

¹¹⁹⁴ **BULA-BULA (S.)**, « Droit d'ingérence à la lumière du nouvel ordre mondial », op. cit., page 40.

¹¹⁹⁵ **BEN ACHOUR (R.)**, « Actualité des principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats conformément à la Charte des Nations Unies », op. cit., page 42.

qu'elle a avancés et la thèse non-interventionniste nous semble être plus proche de la réalité du droit actuel qui, même avec les avancées les plus récentes en la matière, notamment le dernier rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats de 2001 sur « la Responsabilité de protéger », n'a point évoqué un quelconque droit d'ingérence ouvert à qui que ce soit.

SECTION TROISIEME

L'ETAT ACTUEL DU DROIT D'INGERENCE

S'imposant de plus en plus sur la scène internationale, la question des droits de l'homme semble faire reculer la souveraineté étatique dont le caractère exclusif se trouve limité face aux besoins de l'humanité et c'est justement dans le but de dépasser cette tension opposant la souveraineté d'une part et l'aide aux populations en détresse d'autre part, qu'une nouvelle définition de la souveraineté s'impose. En fait, cette question de souveraineté absolue et exclusive doit être reconsidérée et redéfinie par rapport aux droits de la personne. C'est dans cette voie que peut être recherchée la résolution du rapport tendu entre universalisation de la défense des libertés essentielles et respect de la souveraineté des Etats, en faisant de celle-ci une valeur fondamentale et non l'obstacle contre lequel il faudrait lutter obstinément.

C'est dans ce sens que Olivier Corten et Pierre Klein dénoncent effectivement la passivité des Etats, dans les cas où intervenir pour sauver des vies humaines s'avère urgent et indispensable et ce, en prétendant ne rien pouvoir entreprendre face au principe de la souveraineté des Etats. En effet, les deux auteurs affirment que : « *la souveraineté ne signifie pas qu'on peut violer impunément les droits qu'on a préalablement reconnus, comme les droits de la personne, ni qu'on ne doit pas exécuter les obligations qu'on s'est engagé à mettre en œuvre, dont celle de faire respecter ces mêmes droits* »¹¹⁹⁶.

De même, lors de son allocution à la séance inaugurale de l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 1999, Kofi Annan avait posé en termes habiles une question essentielle, en s'interrogeant sur les « *perspectives de*

¹¹⁹⁶ **CORTEN (O.)** et **KLEIN (P.)**, « L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats », in *RTDH*, n° 11, 1^{er} juillet, 1992, page 364.

la sécurité humaine et de l'intervention au siècle prochain »¹¹⁹⁷. Il a rappelé l'incapacité du Conseil de sécurité d'agir au Rwanda et au Kosovo et a exhorté les Etats membres de l'ONU à « *trouver un terrain d'entente dans l'adhésion aux principes de la Charte et dans la défense active de notre condition commune d'êtres humains* »¹¹⁹⁸. Il a même évoqué une « *norme internationale en train de s'établir, celle de l'intervention humanitaire visant à protéger les civils de massacres systématiques (...). Une telle évolution dans notre conception de la souveraineté de l'Etat et de la souveraineté de l'individu ne peut que se heurter à la méfiance, au scepticisme, voire à l'hostilité de certains milieux. Mais ce n'en est pas moins une évolution positive* »¹¹⁹⁹. Le Secrétaire général des Nations Unies a affirmé, par ailleurs, que « *les motifs d'intervention utilisés traditionnellement ont perdu de leur raison d'être, et les considérations humanitaires et la défense des droits de l'homme sont de plus en plus souvent invoquées pour justifier par la force l'intervention dans les conflits internes, pas toujours avec l'autorisation du Conseil de sécurité* »¹²⁰⁰.

Une année plus tard, dans son rapport sur le millénaire, le Secrétaire général des Nations Unies déclara que : « *La souveraineté nationale ne saurait justifier les violations aveugles des droits de l'homme et les tueries (...)* »¹²⁰¹. L'interdit était alors franchi. Cinq ans après, les Etats membres des Nations Unies reconnaissent, à l'occasion du Document final du Sommet mondial de l'ONU de septembre 2005¹²⁰², avoir la « Responsabilité de protéger » les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des

¹¹⁹⁷ ANNAN (K.), « Deux conceptions de souveraineté », allocution à la séance inaugurale de l'Assemblée générale des Nations Unies, AG., A/54/PV.4, du 20 septembre 1999, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/19990920/sgsm7136.doc.html>.

¹¹⁹⁸ *Idem.*, op. cit.

¹¹⁹⁹ *Ibid.*, op. cit.

¹²⁰⁰ *Ibid.*, op. cit.

¹²⁰¹ ANNAN (K.), « Le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle », Rapport du millénaire du Secrétaire général des Nations Unies, 2000, <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/summit.htm>.

¹²⁰² Déclaration du Sommet mondial de l'ONU du 20 septembre 2005, texte du document final A/60/L.1 du 20 septembre 2005, <http://www.un.org/french/summit2005>.

crimes contre l'humanité, lorsque les Etats ne sont pas disposés ou en mesure de le faire, au besoin en ayant recours à la force.

De nouveaux horizons étaient alors ouverts aux populations en détresse aussi bien sur le plan universel, à travers la notion nouvelle de « Responsabilité de protéger » (paragraphe premier), que sur le plan régional, à travers le droit d'intervenir reconnu à l'Union africaine (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier

Du droit d'ingérence à la « Responsabilité de protéger »

Dans son rapport à l'Assemblée générale en 2000, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, avait exhorté la communauté internationale à parvenir une fois pour toutes à un consensus sur les questions fondamentales de principe et de procédure en jeu, c'est-à-dire de s'entendre sur les modalités d'une intervention, sur le moment auquel elle doit avoir lieu, et sur les instances à doter des pouvoirs nécessaires¹²⁰³. C'est pour relever ce défi que le gouvernement canadien a créé, en septembre 2000, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE) qui, en voulant modifier les termes du débat, elle s'est donné un double objectif : *« Jeter un pont entre le devoir moral et le droit formel de ne plus laisser les populations civiles livrées à elles mêmes dans des situations graves de crise humanitaire, contournant ainsi la souveraineté étatique, et ce faisant, elle entend dépasser le débat urticant de l'ingérence humanitaire, cette dernière incarnant le paradoxe du militaire déguisé en humanitaire »*¹²⁰⁴.

¹²⁰³ Dans le rapport du Millénaire qu'il a présenté à l'Assemblée générale de l'année suivante, il a reformulé le dilemme et réitéré son exhortation : *« Si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains ? »*, Rapport du millénaire du Secrétaire général des Nations Unies, 2000, op. cit.

¹²⁰⁴ MARCLAY (E.), « La responsabilité de protéger : un nouveau paradigme ou une boîte à outils ? », in *Etude Raoul-Dandurand*, n°10, Montréal, 1^{er} novembre 2005, page 5, <http://www.dandurand/pdf/publication/>

En réalité, la réflexion collective à propos de la question de la « Responsabilité de protéger » et celle de la légalité du recours à la force entamée à l'occasion du 60ème anniversaire des Nations Unies, s'est faite par une série d'étapes : d'abord des rapports thématiques, comme le rapport Brahimi sur les opérations de maintien de la paix de 2000¹²⁰⁵ et le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats dit rapport Evans-Sahnoun sur « La responsabilité de protéger » de 2001¹²⁰⁶ (A), puis les propositions du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous » de 2004¹²⁰⁷ (B), le rapport du Secrétaire général des Nations Unies lui-même intitulé « Dans une liberté plus grande » de mars 2005¹²⁰⁸ (C) et enfin le Document final du Sommet mondial de l'ONU de septembre 2005¹²⁰⁹ (D).

A) Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats de 2001

Cette réflexion audacieuse a d'abord été lancée, de manière officieuse, avec la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), créée à l'initiative du Canada et placée sous la présidence de Gareth Evans¹²¹⁰ et de Mohamed Sahnoun¹²¹¹. Après de très larges

¹²⁰⁵ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809 annexe, 21 août 2000, Cf. le site officiel des Nations Unies, <http://www.un.org>.

¹²⁰⁶ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La Responsabilité de protéger*, 2001, <http://www.iciss-ciise.gc.ca/>

¹²⁰⁷ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, A/59/565, du 2 décembre 2004, <http://www.un.org/french/secureworld>.

¹²⁰⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, du 24 mars 2005, <http://www.un.org/french/largerfreedom>.

¹²⁰⁹ Déclaration du Sommet mondial de l'ONU du 20 septembre 2005, texte du document final, A/60/L.1 du 20 septembre 2005, <http://www.un.org/french/summit2005>, op. cit.

¹²¹⁰ Gareth Evans est le co-président de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats. Cet ancien ministre australien des affaires étrangères préside actuellement le Groupe international de crise.

¹²¹¹ Mohamed Sahnoun est un diplomate algérien et conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour l'Afrique.

consultations, le rapport de la Commission a été rendu public en décembre 2001, sous le titre générique « La Responsabilité de protéger »¹²¹². Il s'agissait de dépasser l'antagonisme entre souveraineté et intervention qui avait dominé les années quatre-vingt-dix, et de « *changer les termes du débat* » car « *la formulation traditionnelle du débat souveraineté-intervention, où il est question du 'droit d'intervention humanitaire' ou du 'droit d'intervention', est inopportune* »¹²¹³. Le premier souci de la Commission a été de se demander si l'utilisation du terme « intervention humanitaire » et subsidiairement celui de « droit d'ingérence humanitaire » était appropriée. Elle a vite rejeté cette terminologie, car l'adjectif « humanitaire » ne peut être « militarisé » et aura la tendance de constituer un alibi pour des actions qui ont un tout autre objectif. La Commission est d'avis que le débat sur l'intervention à des fins de protection humaine devrait être concentré non pas sur « le droit d'intervention » mais sur « la Responsabilité de protéger », en mettant en avant une triple responsabilité, la « *responsabilité de protéger* », à travers la prévention, la « *responsabilité de réagir* » et la « *responsabilité de reconstruire* ». Mais, c'est évidemment la question centrale du choix de la réaction, et notamment de la décision d'une intervention militaire à des fins de protection humaine, qui reste la plus sensible. L'importance de ce principe de responsabilité tient notamment au fait qu'en adoptant le point de vue de ceux qui « *nécessitent un soutien et non plus uniquement celui de ceux qui pourraient éventuellement être appelés à intervenir* »¹²¹⁴, il tranche apparemment dans le dilemme souveraineté-intervention et déplace le débat « *d'une souveraineté de contrôle à une souveraineté de responsabilité* »¹²¹⁵. Ainsi, la souveraineté de l'Etat ne signifierait pas que les Etats ne sont pas responsables de leurs actes et qu'ils n'auraient, par conséquent, aucun compte à rendre pour ce qu'ils font ou ne font

¹²¹² Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La Responsabilité de protéger*, 2001, op. cit.

¹²¹³ Paragraphe 2.28, *Idem.*, op. cit.

¹²¹⁴ Paragraphe 2.29, *Ibid.*, op. cit.

¹²¹⁵ Paragraphe 2.29, *Ibid.*, op. cit.

pas. Bien au contraire, ceux-ci seraient non seulement responsables d'assurer la protection et de garantir le bien-être des citoyens sur le plan interne, mais ils seraient également imputables de ces fonctions sur le plan externe, c'est-à-dire devant la communauté internationale par l'intermédiaire de l'ONU.

En somme, la souveraineté des Etats ne devrait plus servir de prétexte pour dissimuler des violations flagrantes des droits de l'homme ou brimer la souveraineté des individus. Le cas échéant, la communauté internationale posséderait bel et bien la responsabilité subsidiaire d'intervenir pour fournir protection et aide aux populations menacées. A cet égard, la Commission estime que : « *la responsabilité de protéger incombe d'abord et avant tout à l'Etat dont la population est directement touchée* »¹²¹⁶, mais il subsiste une responsabilité résiduelle qui incombe à la communauté des Etats dans son ensemble. « *Cette responsabilité 'subsidiaire' est activée lorsque tel ou tel Etat est manifestement soit incapable, soit peu désireux d'accomplir sa responsabilité de protéger; ou est lui-même l'auteur effectif des crimes ou atrocités en question; ou lorsque des personnes vivant à l'extérieur d'un Etat donné sont directement menacées par des actes qui se déroulent dans cet Etat. Cette responsabilité résiduelle exige aussi, dans certaines circonstances, que des mesures soient prises par l'ensemble de la communauté des Etats pour venir en aide à des populations en péril ou gravement menacées* »¹²¹⁷.

Ainsi la décision d'intervenir doit répondre à un certain nombre de critères. Il est apparu à la Commission que tous les critères pertinents de prise des décisions peuvent être regroupés sous six grandes rubriques qui comportent un critère de seuil, quatre critères de précautions et un critère d'autorité. Selon la Commission, tous les critères de décision pertinents peuvent être succinctement ramenés aux six catégories suivantes : « *autorité appropriée, juste cause, bonne*

¹²¹⁶ Paragraphe 2.30, *Ibid.*, op. cit.

¹²¹⁷ Paragraphe 2.31, *Ibid.*, op. cit.

intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables »¹²¹⁸.

Tout d'abord, l'intervention militaire à des fins de protection humaine doit être considérée comme « *une mesure exceptionnelle et extraordinaire et, pour qu'elle soit justifiée, il faut qu'un préjudice grave et irréparable touchant des êtres humains soit en train - ou risque à tout moment - de se produire* »¹²¹⁹. Pour permettre à la communauté internationale de définir un seuil à partir duquel celle-ci devrait vraisemblablement assumer la responsabilité lui incombant de réagir pour prendre la relève de l'Etat failli, la Commission ne retient que deux grands types d'hypothèses, « *des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'Etat, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable* »¹²²⁰, ou « *un nettoyage ethnique à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol* »¹²²¹. A contrario, la Commission a écarté les situations qui ne sont pas couvertes par les critères de seuil de la cause juste, telles que définies ici et qui sont celles de violation des droits de l'homme excluant les massacres ou la purification ethnique (telles que la discrimination raciale systématique ou l'oppression politique, le renversement de gouvernements démocratiquement élus et le sauvetage par un Etat de ses ressortissants en territoire étranger). Bien qu'elles méritent des actions externes de différents types, incluant, en fonction des cas, des sanctions politiques, économiques ou militaires, ces situations ne semblent pas justifier une action militaire visant à protéger des vies humaines, selon la Commission.

¹²¹⁸ Paragraphe 4.16, *Ibid.*, op. cit.

¹²¹⁹ Paragraphe 4.18, *Ibid.*, op. cit.

¹²²⁰ Paragraphe 4.19, *Ibid.*, op. cit.

¹²²¹ Paragraphe 4.19, *Ibid.*, op. cit.

Ensuite, le but primordial de l'intervention doit être de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines. Il existe plusieurs façons de contribuer à ce but. L'une d'elles consiste à « *veiller à ce que toute intervention militaire se déroule sur une base collective ou multilatérale plutôt que d'être menée par un seul pays* »¹²²². Une autre consiste à vérifier « *si et dans quelle mesure l'intervention est effectivement soutenue par la population qui est censée en bénéficier* »¹²²³.

De même, une intervention militaire ne peut se justifier que lorsque chaque option non militaire de prévention ou de règlement pacifique de la crise a été analysée, étant entendu que l'on a des motifs raisonnables de penser que des mesures moins radicales n'auraient pas produit le résultat escompté. Cela veut dire que la responsabilité de réagir, par la coercition militaire, ne peut se justifier que lorsque la responsabilité de prévenir a été totalement explorée. « *Il ne s'ensuit pas nécessairement que chacune de ces démarches doit avoir été concrètement essayée et avoir échoué : souvent, le temps fait tout simplement défaut pour que ce processus puisse se dérouler normalement. Mais cela signifie que l'on doit avoir des motifs raisonnables de penser qu'en tout état de cause, si telle ou telle mesure avait été tentée, elle n'aurait pas donné le résultat escompté* »¹²²⁴.

Ceci dit, par son ampleur, sa durée et son intensité, « *l'intervention militaire envisagée doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif humanitaire poursuivi* »¹²²⁵ et l'action entreprise doit être proportionnelle quant à son ampleur, à l'objectif déclaré et conforme à la magnitude de la provocation originale. L'effet sur le système politique du pays visé doit être limité à ce qui s'avère strictement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'intervention.

¹²²² Paragraphe 4.34, *Ibid.*, op. cit.

¹²²³ Paragraphe 4.34, *Ibid.*, op. cit.

¹²²⁴ Paragraphe 4.37, *Ibid.*, op. cit.

¹²²⁵ Paragraphe 4.39, *Ibid.*, op. cit.

Par ailleurs, l'intervention ne peut être justifiée que « *si elle a des chances raisonnables de réussir, c'est-à-dire de faire cesser ou d'éviter les atrocités ou souffrances ayant motivé l'intervention. L'intervention militaire n'est pas justifiée si elle n'assure pas effectivement la protection voulue, ou si elle aboutit à des conséquences pires que celles de l'inaction* »¹²²⁶. En particulier, une action militaire à des fins de protection humaine limitée ne saurait être justifiée si elle déclenche un conflit plus vaste. Il peut arriver qu'il soit tout simplement impossible de secourir certains êtres humains parce que le coût en serait inacceptable, par exemple en cas de risque de conflagration régionale majeure faisant intervenir de grandes puissances militaires. En pareil cas, aussi pénible que soit cette réalité, l'action militaire coercitive n'est plus justifiée. L'application de ce principe de précaution est susceptible, pour des motifs purement utilitaires, d'exclure une action militaire contre l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, même si toutes les autres conditions d'intervention sont réunies. Dans le cas contraire, il est difficile d'imaginer comment éviter un conflit majeur. Cela soulève la question des « deux poids, deux mesures ». La seule réponse de la Commission à ce problème est que, même s'il n'est pas possible d'intervenir dans chaque cas qui le justifie, ce n'est pas une raison pour ne jamais intervenir.

Reste à déterminer quelle est l'autorité légitime pour décider d'une telle intervention militaire. La Commission y consacre un chapitre entier, en partant des « *sources d'autorité en vertu de la Charte des Nations Unies* »¹²²⁷, et il apparaît clairement que les Nations Unies et le Conseil de sécurité en particulier sont les mieux placés pour autoriser une intervention militaire à des fins de protection humaine¹²²⁸. La question épineuse consiste à savoir s'ils sont les

¹²²⁶ Paragraphe 4.41, *Ibid.*, op. cit.

¹²²⁷ Paragraphes 6.2 à 6.12, *Ibid.*, op. cit.

¹²²⁸ La Commission a pris le soin de préciser, dans ce sens, que : « *Si jamais il doit y avoir un consensus international sur la question de savoir quand, où et comment l'intervention militaire doit avoir lieu, et par qui elle doit être entreprise, il est très clair que ce consensus ne peut que conférer un rôle central au Conseil de sécurité. Il ne s'agit donc pas de trouver des substituts au Conseil de*

seuls ? Selon la Commission, les Nations Unies constituent, sans aucun doute, l'institution la mieux placée pour former, consolider et utiliser l'autorité de la communauté internationale, mais elle bute sur les conséquences de l'inaction du Conseil de sécurité, en constatant cette impasse : « *Du point de vue des réalités politiques, il serait, de l'avis de la Commission, impossible de parvenir à un consensus sur un ensemble quel qu'il soit de propositions concernant l'intervention militaire qui admettrait comme valide une intervention qui ne serait autorisée ni par le Conseil de sécurité ni par l'Assemblée générale. Mais il peut se trouver des circonstances où le Conseil de sécurité n'assumerait pas ce que la Commission considérerait comme sa responsabilité de protéger alors que la situation considérée choque les consciences et appelle une intervention d'urgence. La question se pose vraiment de savoir en pareil cas où est le moindre mal : celui que l'ordre international subit parce que le Conseil de sécurité a été court-circuité ou celui qu'il subit parce que des êtres humains sont massacrés sans que le Conseil de sécurité ne lève le petit doigt* »¹²²⁹.

Face à cette équation morale, la Commission conclut que seules deux solutions institutionnelles sont disponibles. L'une d'elles est l'examen du cas par « *l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire d'urgence dans le cadre de la procédure officielle de l'union pour le maintien de la paix* »¹²³⁰. Dans ce cas, l'Assemblée générale n'est certes pas habilitée à ordonner que telle ou telle mesure soit prise, mais une décision favorable de l'Assemblée, si elle recueille le soutien de l'écrasante majorité des Etats membres, conférerait une forte légitimité à l'intervention qui serait ensuite entreprise et encouragerait le

sécurité en tant que source de l'autorité, mais de veiller à ce qu'il fonctionne beaucoup mieux qu'il ne l'a fait jusqu'ici », paragraphe 6.14, *Ibid.*, op. cit. Elle a insisté sur le fait qu' : « *aucune action militaire ne peut être entreprise sans une autorisation préalable au Conseil de sécurité* », paragraphe 6.15, *Ibid.*, op. cit. Elle a ajouté, par ailleurs, que : « *du point de vue des réalités politiques, il serait, de l'avis de la Commission, impossible de parvenir à un consensus sur un ensemble quel qu'il soit de propositions concernant l'intervention militaire qui admettrait comme valide une intervention qui ne serait autorisée ni par le Conseil de sécurité ni par l'Assemblée générale* », paragraphe 6.37, *Ibid.*, op. cit.

¹²²⁹ Paragraphe 6.37, *Ibid.*, op. cit.

¹²³⁰ Paragraphe 6.29, *Ibid.*, op. cit.

Conseil de sécurité à revoir sa position. L'autre solution consiste à « *confier à une organisation régionale ou sous-régionale le soin de mener l'action collective, dans des limites bien définies* »¹²³¹, c'est-à-dire aux termes du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, dans les limites de leur juridiction et sous réserve de l'autorisation préalable du Conseil de sécurité.

En outre, la Commission revient sur les conséquences de l'inaction de la communauté internationale au cas où une intervention s'avère nécessaire, tout en articulant deux messages importants à l'intention du Conseil de sécurité, de nature essentiellement politique. D'une part, si le Conseil de sécurité ne parvient pas à agir, d'autres Etats sont susceptibles de passer à l'action et d'échouer. Néanmoins, il est à craindre que ces interventions, n'étant pas soumises à la discipline et aux contraintes dont est assortie l'autorisation des Nations Unies, « *ne soient pas entreprises pour les bonnes raisons ou soient entreprises sans une volonté suffisante de respecter les principes de précaution nécessaires* »¹²³². D'autre part, à la suite d'une carence du Conseil de sécurité, d'autres Etats peuvent agir et connaître le succès. Une coalition ponctuelle ou un Etat agissant individuellement peuvent respecter pleinement et effectivement tous les critères de seuil et de précaution nécessaires, intervenir avec succès et leur action peut être perçue comme réussie par l'opinion publique mondiale. Mais dans ce cas, « *la stature et la crédibilité de l'ONU elle-même pourraient s'en trouver affectées, sérieusement et durablement* »¹²³³.

Toutes ces considérations ont amené la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, au terme de son rapport de 2001 sur la responsabilité de protéger, à conclure que : « *la communauté internationale a la responsabilité d'agir résolument lorsque les Etats ne sont pas disposés à s'acquitter de ces responsabilités fondamentales ou ne sont pas*

¹²³¹ Paragraphe 6.30, *Ibid.*, op. cit.

¹²³² Paragraphe 6.39, *Ibid.*, op. cit.

¹²³³ Paragraphe 6.40, *Ibid.*, op. cit.

en mesure de le faire »¹²³⁴ et qu'elle s'est donné pour mission d'énoncer clairement ce nouveau consensus. Pour cela, « elle lance un appel à tous les membres de la communauté des nations, ainsi qu'aux acteurs non gouvernementaux et aux citoyens des Etats, pour qu'ils reconnaissent que la responsabilité de protéger constitue dorénavant un élément fondamental du code de citoyenneté mondiale des pays et des peuples au XXI^e siècle »¹²³⁵.

A la lecture du rapport de la Commission, nous estimons que l'action militaire des Etats n'est admise que dans les conditions prévues par la Charte des Nations Unies, en cas de légitime défense ou en cas d'application des mesures coercitives après autorisation du Conseil de sécurité. Néanmoins, le concept de « Responsabilité de protéger », même s'il n'ouvre la voie à aucune norme nouvelle en droit international, il n'a été accueilli qu'avec beaucoup de prudence, voire de réticence, par la majorité des Etats membres de l'ONU.

B) Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau de 2004

La deuxième étape de la réflexion onusienne a été marquée par la mise en place, par le Secrétaire général des Nations Unies, d'un Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement. Le rapport du Panel présenté sous le titre « Un monde plus sûr : notre affaire à tous »¹²³⁶ a été officiellement transmis à l'Assemblée générale par Kofi Annan, en décembre 2004. Il s'inscrit dans la problématique de la sécurité humaine, élargissant les menaces à prendre en compte, mais se situe clairement dans la ligne du rapport Evans-Sahnoun de 2001, en intitulant ses deux parties principales : « Sécurité collective et défi de la prévention », « Sécurité collective et usage de la force ».

Le Panel y distingue la question de la légalité et celle de la légitimité. S'agissant de la légalité, le rapport s'en tient au cadre existant, concluant que :

¹²³⁴ Paragraphe 8.33, *Ibid.*, op. cit.

¹²³⁵ Paragraphe 8.33, *Ibid.*, op. cit.

¹²³⁶ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, A/59/565, du 2 décembre 2004, <http://www.un.org/french/secureworld/>, op. cit.

« le chapitre VII de la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité tous les pouvoirs nécessaires pour traiter de tous les types de menace contre la sécurité auxquels les Etats sont confrontés. Il ne s'agit pas de chercher à remplacer le Conseil de sécurité en tant que source d'autorité, mais d'en améliorer le fonctionnement »¹²³⁷.

En outre, le rapport ne manque pas de rappeler les termes du débat souveraineté-protection des droits de l'homme, en précisant que : *« La Charte des Nations Unies n'est pas des plus claire lorsqu'il s'agit de sauver des vies dans les pays où se produisent des atrocités massives. Elle réaffirme bien la 'foi dans les droits fondamentaux de l'homme', mais elle ne fait pas grand-chose pour les défendre, et le paragraphe 7 de l'article 2 interdit toute intervention dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat. C'est ce qui a suscité un débat sans fin au sein de la communauté internationale, entre les tenants du 'droit d'ingérence' en cas de catastrophe causée par l'homme, et ceux qui font valoir que, malgré tous les pouvoirs que lui confère le chapitre VII s'agissant de 'maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales', il est interdit au Conseil de sécurité d'autoriser quelques mesures coercitives que ce soit à l'encontre d'un Etat souverain, quels que soient les événements qui se produisent à l'intérieur de ses frontières »¹²³⁸.* Le Panel se réfère à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, du 9 décembre 1948, pour démontrer que : *« le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures ne saurait être invoqué pour défendre des actes de génocide ou d'autres atrocités telles que des violations massives du droit international humanitaire ou des nettoyages ethniques massifs, qui peuvent être dûment considérés comme une menace pour la sécurité internationale et amener de ce fait le Conseil de sécurité à prendre des mesures »¹²³⁹.*

¹²³⁷ Paragraphe 198, *Idem.*, op. cit.

¹²³⁸ Paragraphe 199, *Ibid*, op. cit.

¹²³⁹ Paragraphe 200, *Ibid.*, op. cit.

Ce faisant, le Panel écarte toute notion de « *droit d'ingérence d'un Etat quelconque* »¹²⁴⁰, pour mettre en avant « *l'obligation de protection de chaque Etat lorsqu'il s'agit de personnes victimes d'une catastrophe évitable - massacre et viol, nettoyage ethnique par l'expulsion forcée et la terreur, privation délibérée de nourriture et exposition aux maladies* »¹²⁴¹, à commencer par l'Etat directement concerné, mais aussi la responsabilité collective de la communauté internationale, en cas de défaillance de cet Etat car « *il est de plus en plus admis que, si c'est aux gouvernements souverains qu'il incombe au premier chef de défendre leurs propres citoyens contre ce type de catastrophe, cette responsabilité devrait être assumée par la communauté internationale lorsque les gouvernements en question ne peuvent pas ou ne veulent pas assurer cette protection, la tâche de la communauté internationale allant de la prévention et de la réaction face à la violence, selon que de besoin, à la reconstruction de sociétés désagrégées. Il faudrait s'attacher essentiellement à faire cesser la violence par la médiation ou d'autres moyens et à la protection de la population, notamment par l'envoi sur les lieux de missions humanitaires, de défense des droits de l'homme et de police. S'il faut y recourir, la force ne devrait être déployée qu'en dernier recours* »¹²⁴².

Il s'agit, de toute évidence, d'un rappel du principe de subsidiarité tel que formulé dans le rapport Evans-Sahnoun de 2001, mais aussi d'un souci de la part du Groupe de personnalités de haut niveau de clarifier les termes du débat, en niant toute référence à un quelconque droit d'ingérence et en précisant qu' : « *il est de plus en plus admis qu'il s'agit non pas du 'droit d'ingérence' d'un Etat quelconque, mais de 'l'obligation de protection'* »¹²⁴³.

Par ailleurs, le Panel conclut à l'émergence de la nouvelle norme de l'obligation collective internationale de protection, en ces termes : « *Nous*

¹²⁴⁰ Paragraphe 201, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁴¹ Paragraphe 201, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁴² Paragraphe 201, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁴³ Paragraphe 201, *Ibid.*, op. cit.

*souscrivons à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir »*¹²⁴⁴. Néanmoins, le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau de 2004 précise que l'invocation d'une menace pour la paix et la sécurité internationales par le Conseil « *ne devrait pas être malaisé en cas de violation du droit international* »¹²⁴⁵ et souligne, en même temps, que : « *le Conseil de sécurité n'a jusqu'ici guère fait preuve de cohérence ou d'efficacité en pareilles situations, intervenant bien souvent trop tard, sans détermination, voire pas du tout* »¹²⁴⁶.

Si le cadre de la légalité peut sembler à géométrie variable, la question de la légitimité est abordée « *en allant tout droit à la question de savoir, non pas si la force peut légalement être employée, mais si la morale et le bon sens commandent qu'elle le soit* »¹²⁴⁷. Ce faisant, le Panel entend fournir une série de directives permettant d'« *assurer l'appui international le plus large possible à toute décision que le Conseil de sécurité pourrait prendre* »¹²⁴⁸, mais également de « *réduire le risque que certains Etats membres court-circuitent le Conseil de sécurité* »¹²⁴⁹.

D'après ce rapport et pour déterminer si le Conseil de sécurité doit autoriser ou approuver l'usage de la force militaire, il y était rappelé que ce dernier devrait toujours examiner, quelles que soient les autres considérations dont il puisse tenir compte, au moins les cinq critères fondamentaux de légitimité suivants :

¹²⁴⁴ Paragraphe 203, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁴⁵ Paragraphe 202, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁴⁶ Paragraphe 202, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁴⁷ Paragraphe 205, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁴⁸ Paragraphe 206, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁴⁹ Paragraphe 206, *Ibid.*, op. cit.

« a) *Gravité de la menace. La nature, la réalité et la gravité de la menace d'atteinte à la sécurité de l'Etat ou des personnes justifient-elles de prime abord l'usage de la force militaire ? En cas de menaces intérieures, y a-t-il un risque de génocide et autres massacres, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, effectifs ou imminents ?*

b) Légitimité du motif. Est-il évident que l'opération militaire envisagée a pour objet principal de stopper ou d'éviter la menace en question, quelles que soient les autres considérations ou motivations en présence ?

c) Dernier ressort. Toutes les options non militaires pour faire face à la menace ont-elles été examinées et peut-on penser raisonnablement que les autres mesures sont vouées à l'échec ?

d) Proportionnalité des moyens. L'ampleur, la durée et l'intensité de l'opération militaire envisagée sont-elles le minimum requis pour faire face à la menace en question ?

e) Mise en balance des conséquences. Y a-t-il des chances raisonnables que l'intervention militaire réussisse à faire pièce à la menace en question, les conséquences de l'action ne devant vraisemblablement pas être pires que les conséquences de l'inaction ? »¹²⁵⁰.

Faisant le lien entre ses remarques sur la légalité et celles sur la légitimité, le Panel considère que : « *ces directives régissant l'usage de la force devraient être consignées dans des résolutions déclaratoires du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale* »¹²⁵¹, tout en estimant « *utile que tous les Etats membres, qu'ils soient membres ou non du Conseil de sécurité, souscrivent à ces directives* »¹²⁵². Néanmoins, il est évident que le Conseil de sécurité peut difficilement accepter une forme de compétence liée, ce qui risque de réduire considérablement le sens et la portée de la responsabilité de protéger.

¹²⁵⁰ Paragraphe 207, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁵¹ Paragraphe 208, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁵² Paragraphe 209, *Ibid.*, op. cit.

Sur le fond, nous pensons que l'originalité du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau de 2004 est fort réduite, comparé au rapport de la Commission de l'intervention et de la souveraineté des Etats de 2001, au sujet de la responsabilité de protéger. En effet, le premier reprend presque les mêmes grandes lignes contenues dans le deuxième, que ce soit en ce qui concerne la définition des termes du débat, ou concernant le rappel du respect de la souveraineté des Etats et du principe de subsidiarité, ou même pour ce qui est des critères de mise en œuvre d'une intervention humanitaire.

C) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 24 mars 2005

Le Secrétaire général a été beaucoup plus prudent, avec son propre rapport intitulé « Dans une liberté plus grande » de mars 2005¹²⁵³, tout en faisant lui aussi de la sécurité collective un enjeu central. Dans son rapport, le Secrétaire général des Nations Unies a invité les Etats à adopter le principe de la « Responsabilité de protéger », principe selon lequel la communauté internationale peut et doit intervenir, y compris par des mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité, pour prévenir ou mettre fin à des violations massives des droits de l'homme lorsque l'Etat concerné ne peut pas ou ne veut pas agir.

En effet, dans son rapport de 2005, le Secrétaire général des Nations Unies n'a pas manqué de rappeler que : « *La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté et, plus récemment, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement et ses seize membres, originaires du monde entier, ont souscrit à ce qu'ils décrivent comme ' nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de*

¹²⁵³ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, du 24 mars 2005, op. cit.

protection' »¹²⁵⁴. Il a ensuite poursuivi : « Je suis convaincu que nous devons assumer la responsabilité de protéger et, lorsque c'est nécessaire, prendre les mesures qui s'imposent. Cette responsabilité incombe, avant tout, à chaque Etat en particulier, qui a pour principale raison d'être et pour devoir premier de protéger sa population. Néanmoins, si les autorités nationales ne peuvent ou ne veulent pas protéger leurs citoyens, il appartient alors à la communauté internationale d'utiliser les moyens diplomatiques, humanitaires et autres pour aider à protéger les droits de l'homme et le bien être des populations civiles. Lorsque ces méthodes s'avèrent insuffisantes, le Conseil de sécurité peut décider, par nécessité, de prendre des mesures en application de la Charte des Nations Unies, y compris, si besoin est, une action coercitive »¹²⁵⁵.

Bien plus, Kofi Annan a l'immense mérite de placer en exergue la liberté de l'être humain et de lier intimement la sécurité, les droits de l'homme et le développement, le refus de la misère et de la terreur¹²⁵⁶. Autrement dit, il n'y a pas de véritable sécurité sans respect des droits de l'homme, tandis que le respect des droits de l'homme est un gage de la stabilité et du développement. Ce sont des composantes importantes des efforts de prévention des crises, tout en donnant à la notion de sécurité toute sa portée. L'accent mis sur le développement, par le Secrétaire général, explique également l'attention portée

¹²⁵⁴ Paragraphe 135, *Idem.* op. cit.

¹²⁵⁵ Paragraphe 135, *Ibid.* op. cit.

De même, dans l'Annexe de son rapport de 2005, le Secrétaire général avait proposé aux chefs d'Etats et de gouvernements, d' « adopter le principe de la responsabilité de protéger comme fondement de l'action collective face aux génocides, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité, et décider d'assumer concrètement cette responsabilité, en affirmant qu'elle incombe au premier chef à l'Etat intéressé, qui a le devoir de protéger sa population, mais que si les autorités de cet Etat n'ont pas la volonté ou la capacité de protéger les citoyens du pays, elle devient celle de la communauté internationale, qui doit recourir à des moyens diplomatiques, humanitaires ou autres pour aider à protéger la population civile, et que si ces moyens semblent insuffisants, le Conseil de sécurité peut être contraint de décider de prendre des mesures en vertu de la Charte, notamment, si besoin est, des mesures coercitives », paragraphe 7, Annexe : « Propositions aux chefs d'Etats et de gouvernements », *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, 24 mars 2005, <http://www.un.org/french/largerfreedom>., op. cit.

¹²⁵⁶ Comme le souligne le sous-titre du rapport : *Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, *Idem.*, op. cit.

à la « consolidation de la paix », pour passer de la fin d'un conflit à une paix substantielle¹²⁵⁷.

Mais le Secrétaire général des Nations Unies devait se heurter, à son tour, au défi du recours à la force, question à laquelle il ne consacre que deux pages prudentes du rapport, sous forme de constat : « *Enfin, le consensus que nous recherchons doit absolument établir quand et comment il est possible de recourir à la force pour défendre la paix et la sécurité internationales. Au cours de ces dernières années, cette question a profondément divisé les Etats membres. Ces derniers ont été en désaccord quant à la question de savoir si les Etats ont le droit de recourir à la force militaire selon le principe de précaution, pour se défendre contre des menaces imminentes ; s'ils ont le droit d'y recourir à titre préventif, en cas de menace latente ou non imminente ; et s'ils ont le droit - voire l'obligation - d'y recourir à titre de protection, pour secourir les citoyens d'autres Etats victimes d'un génocide ou de crimes comparables. Il est indispensable de parvenir à une entente sur ces questions si l'on souhaite que l'ONU - conformément à son mandat - serve de tribune pour régler les différends et non de scène où les exposer. Je demeure persuadé que la Charte de notre Organisation offre, en l'état, une bonne base pour l'accord dont nous avons besoin* »¹²⁵⁸.

D'ailleurs, le Secrétaire général des Nations Unies a cherché à distinguer « *menaces imminentes* » et « *menaces latentes* », pour faire pièce à la doctrine de la guerre préventive. En dehors de toute polémique marquée avec les Etats-Unis, il semble se borner à un rappel d'évidence, tout en poussant l'interprétation de l'article 51 de la Charte des Nations Unies aussi loin que possible pour répondre aux préoccupations américaines face aux nouvelles

¹²⁵⁷ Cette préoccupation a été entérinée par la création d'une Commission de consolidation de la paix, organe subsidiaire commun au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies, Cf. Résolution 1645 (2005) adoptée le 20 décembre 2005 à l'unanimité par le Conseil de sécurité, en même temps qu'une résolution adoptée au consensus par l'Assemblée générale, S/RES/1645 et 1/RES/60/180 du 20 décembre 2005.

¹²⁵⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, du 24 mars 2005, op. cit., paragraphes 122 - 123.

menaces liées à la possession d'armes de destruction massive par des rogue States ou des Etats voyous. A cet égard, il avait rappelé que : « *Les menaces imminentes sont pleinement couvertes par l'article 51 de la Charte, qui garantit le droit naturel de légitime défense de tout Etat souverain, dans le cas où il est l'objet d'une agression armée. Les juristes ont depuis longtemps établi que cette disposition couvre les attaques imminentes, ainsi que celles qui ont déjà eu lieu. Lorsque les menaces ne sont pas imminentes mais latentes, la Charte donne au Conseil de sécurité pleine autorité pour employer la force armée, y compris de manière préventive, afin de préserver la paix et la sécurité internationales* »¹²⁵⁹.

L'autre proposition du Secrétaire général répond à sa recherche de mécanismes propres à la prévention des génocides, mise en oeuvre depuis 2004, à l'occasion du dixième anniversaire du génocide rwandais. Là encore, à défaut de changer le système, il avait placé la communauté internationale face à ses responsabilités : « *Quant au génocide, à la purification ethnique et aux autres crimes contre l'humanité comparables, ne constituent-ils pas également des menaces à la paix et à la sécurité internationales contre lesquelles l'humanité devrait pouvoir demander la protection du Conseil de sécurité ? Il ne s'agit pas de remplacer le Conseil de sécurité dans son autorité, mais d'améliorer son fonctionnement. Ainsi, lorsqu'ils envisagent d'autoriser ou d'approuver le recours à la force armée, les membres du Conseil devraient déterminer ensemble la manière de mesurer la gravité de la menace ; la légitimité du motif de l'intervention militaire proposée ; s'il est plausible qu'une solution autre que le recours à la force pourrait faire cesser la menace ; si l'intervention militaire envisagée est proportionnelle à la menace considérée ; et s'il existe des chances raisonnables que cette intervention réussisse. En examinant de la sorte tout projet d'intervention militaire, le Conseil donnerait plus de transparence à ses*

¹²⁵⁹ Paragraphes 124 - 125, *Idem.*, op. cit.

*débats et ses décisions seraient plus susceptibles d'être respectées, aussi bien par les gouvernements que par l'opinion publique mondiale »*¹²⁶⁰.

Par ailleurs, le Secrétaire général ne remet pas en cause la « *responsabilité principale* » du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, bien au contraire, il veut la renforcer par plus de transparence à l'égard non seulement des Etats, mais de ce que le Secrétaire général appelle « *l'opinion publique mondiale* ». Mais cette transparence n'a de sens que si le Conseil de sécurité évite l'arbitraire, et notamment les doubles standards, en justifiant ses choix, à défaut de motiver ses décisions. Pour cela, le Secrétaire général avait repris, en conclusion, la suggestion d'une résolution du Conseil de sécurité établissant des « *principes* » destinés à le guider : « *Je recommande donc au Conseil de sécurité d'adopter une résolution établissant ces principes et faisant part de son intention de s'en inspirer lorsqu'il décidera d'autoriser ou de demander le recours à la force* »¹²⁶¹. Ainsi et en déterminant, par avance, les principes directeurs de leur action, les membres du Conseil de sécurité s'assureraient que l'approche au cas par cas échappe aux doubles standards.

Néanmoins, il est à noter qu'en dépit de la prudence du Secrétaire général, cette suggestion essentielle a été peu à peu gommée des travaux préparatoires du Sommet mondial des Nations Unies de septembre 2005. En août 2005, un projet de document révisé¹²⁶² s'est borné, au sujet de l'usage de la force, à ce qui suit : « *Réaffirmons que les dispositions de la Charte relatives à la force sont suffisantes pour faire face à toutes les menaces contre la sécurité et convenons que le recours à la force devrait être envisagé comme un dernier recours. Réaffirmons en outre que le Conseil de sécurité est habilité à prendre des mesures pour maintenir et rétablir la paix et la sécurité internationales,*

¹²⁶⁰ Paragraphes 125 - 126, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁶¹ Paragraphe 126, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁶² A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2 du 10 août 2005.

conformément aux dispositions pertinentes de la Charte »¹²⁶³. Tout au plus, le projet n'a pas totalement négligé la proposition présentée par Kofi Annan, en poursuivant : « *Estimons qu'il faut continuer à examiner les principes régissant le recours à la force, y compris ceux qui ont été définis par le Secrétaire général* »¹²⁶⁴. La formule est vague, puisqu'elle ne précise pas à qui incombe de « *continuer à examiner* » ces principes.

Bien qu'une version antérieure présentée, en juin 2005, par le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies ait été beaucoup plus explicite : « *We recognize the need to continue discussing principles for the use of force, as identified by the Secretary-General, and that such principles should be among the factors considered by the Security Council in deciding to authorize the use of force as provided under the Charter* »¹²⁶⁵, la Déclaration du Sommet de l'Organisation des Nations Unies, adoptée à la dernière minute en septembre 2005, ne rappelle guère les efforts entrepris en la matière. Tout confirme le *statu quo*, qu'il s'agisse de structures ou de principes, avec un chèque en blanc donné au Conseil de sécurité pour agir en matière de maintien de la paix : « *Nous réaffirmons que le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* »¹²⁶⁶. Autrement dit, le Conseil de sécurité est seul en charge en la matière, il n'a de conseils à recevoir de quiconque et de comptes à rendre à personne.

D) Document final du Sommet mondial du 20 septembre 2005

Les décisions adoptées lors du Sommet de l'Organisation des Nations Unies qui a réuni plus de 170 chefs d'Etats et de gouvernements, du 14 au 16 septembre 2005¹²⁶⁷ n'avaient pas été à la hauteur des enjeux et le Document

¹²⁶³ Paragraphe 56, *Idem.*, op. cit.

¹²⁶⁴ *Ibid.* op. cit.

¹²⁶⁵ Draft outcome document, 3 juin 2005.

¹²⁶⁶ Document final du Sommet mondial du 20 septembre 2005, op. cit., paragraphe 80.

¹²⁶⁷ Il est rappeler que le Sommet mondial qui s'est déroulé à New York du 14 au 16 septembre 2005, pour marquer le sixantième anniversaire de l'ONU, avait permis la tenue de plusieurs réunions

final du Sommet mondial de 2005 a été très largement en retrait par rapport aux propositions de Kofi Annan développées dans son rapport « Dans une liberté plus grande », du 24 mars 2005. Néanmoins, nous pouvons affirmer qu'à l'occasion de ce Document final du Sommet mondial de 2005, les Etats ont franchi un pas historique en reconnaissant la responsabilité collective de protéger les populations, telle que formulée en 2001, par le rapport Evans-Sahnoun. En effet, La Déclaration du Sommet de l'Organisation des Nations Unies de septembre 2005 consacre, sans ambiguïté, la responsabilité collective des Etats de protéger la population d'un Etat, lorsque ce dernier n'est pas en mesure ou ne veut pas assurer cette protection.

Sous le titre de « Devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité », c'est un texte de trois articles¹²⁶⁸ sur lequel un consensus universel s'est formé. La responsabilité principale de l'Etat territorialement compétent y est affirmée, ainsi que la priorité des moyens pacifiques et de la coopération. Le texte exclut catégoriquement les actions unilatérales et envisage exclusivement des interventions humanitaires conduites avec l'autorisation du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Il est vraisemblable que le texte n'a pas apporté la réponse à toutes les questions, comme pour le problème du blocage du Conseil de sécurité par le veto d'un membre permanent.

Cette logique de double responsabilité, qui sous-tend le concept de responsabilité de protéger, a été limitée par les Nations Unies aux cas de génocides, crimes de guerre, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité.

spéciales, dont, principalement, une réunion plénière de haut niveau qui a ouvert, le 14 septembre 2005, la soixantième session ordinaire de l'Assemblée générale. Cette réunion s'est achevée le 16 septembre 2005 après l'adoption, par acclamation, d'un projet de résolution intitulé « Document final du Sommet mondial de 2005 », <http://www.un.org/french/summit2005/documents.html>.

Dans la ligne de la Déclaration du Millénaire, le caractère prioritaire du développement est réaffirmé. Les Etats ont également renouvelé leur adhésion au pacte initial des Nations Unies en soulignant leur attachement à la sécurité collective.

¹²⁶⁸ Document final du Sommet mondial du 20 septembre 2005, op. cit., paragraphes 138, 139 et 140.

Le Document final du Sommet mondial de 2005 commence par réaffirmer que : *« C'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Ce devoir comporte la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés »*¹²⁶⁹. Ensuite, il poursuit qu'il appartient aussi à la communauté internationale *« d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité »*¹²⁷⁰, mais il prévoit néanmoins que la communauté internationale doit tout d'abord recourir aux mesures pacifiques et *« mettre en oeuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux chapitres VI et VIII de la Charte des Nations Unies »*¹²⁷¹. Si ces mesures s'avèrent inadéquates, il revient au Conseil de sécurité, dans le cadre de son chapitre VII, de décider du recours à la force, au cas par cas.

Dans ce contexte, les Nations Unies se sont déclarées prêtes à *« mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité »*¹²⁷².

La responsabilité de protéger demeure donc soumise au principe de subsidiarité reconnu aux Etats, en matière de protection des populations victimes et la notion d'intervention doit en outre s'entendre au sens large et être cohérente avec la logique de la Charte. Ayant été reconnu par l'ensemble des

¹²⁶⁹ Paragraphe 138, *Idem.*, op. cit.

¹²⁷⁰ Paragraphe 139, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁷¹ Paragraphe 139, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁷² Paragraphe 139, *Ibid.*, op. cit.

Etats membres de l'ONU, le devoir de protection ne doit pas constituer une remise en cause du principe de non-intervention ou de la souveraineté étatique, ni la justification d'un interventionnisme illimité. Le seuil de sa mise en œuvre, dans le cadre des Nations Unies, a été fixé aux cas extrêmes de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité. Le Document final du Sommet de l'automne 2005 ne stipule pas la démarche à suivre en cas d'imminence de ces menaces, mais il évoque la mise en place d'un système d'alerte rapide, mais force est de constater que le Conseil de sécurité a déjà invoqué le chapitre VII de manière préventive, en qualifiant des massacres de menace contre la paix et la sécurité internationales, sans qu'un génocide n'ait été avéré.

Par ailleurs, le Document final du Sommet mondial de 2005 ancre la question du recours à la force dans le cadre de la Charte des Nations Unies et rappelle, dans cette perspective, « *l'obligation faite à tous les Etats membres à s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force d'une manière incompatible avec la Charte* »¹²⁷³. Il prévoit que les Etats sont déterminés « *à prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix* »¹²⁷⁴, puisqu'aucun Etat ne peut protéger ses intérêts de façon optimale en agissant entièrement seul et que tous les Etats ont besoin d'un système de sécurité collective efficace. Le document, qui souligne l'importance du renforcement du processus multilatéral, rappelle l'autorité du Conseil de sécurité dans la prise de décision de recourir à la force et sa compétence pour « *ordonner des mesures coercitives en vue de maintenir et rétablir la paix et la sécurité internationales* »¹²⁷⁵.

Bien que la notion de « Responsabilité de protéger » formulée par le rapport Evans-Sahnoun de 2001 ait été ainsi solennellement reconnue et

¹²⁷³ Paragraphe 77, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁷⁴ Paragraphe 77, *Ibid.*, op. cit.

¹²⁷⁵ Paragraphe 79, *Ibid.*, op. cit.

consacrée par le Document final du Sommet mondial de septembre 2005¹²⁷⁶, toutes les réticences et les inquiétudes n'ont pas encore été levées à son égard. En effet, la reconnaissance d'une obligation collective de protection des populations face aux génocides, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité suscite encore de fortes réserves de la part de nombreux Etats membres, avec des motivations diverses : refus d'un empiètement sur la souveraineté pour les uns, refus de voir l'ONU leur prescrire une obligation d'intervenir pour les autres. Par conséquent, les Etats ont été divisés et très prudents quant aux termes employés pour définir la responsabilité de protéger¹²⁷⁷, ce qui n'a pas empêché certains d'entre-eux de formuler clairement leurs craintes vis-à-vis de ce nouveau concept émergent¹²⁷⁸.

¹²⁷⁶ Dans son Rapport annuel sur l'activité de l'Organisation intitulé « Résoudre les problèmes d'un monde en mutation » de septembre 2006, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, ne manqua pas d'affirmer qu' : « *En adoptant le Document final du Sommet mondial de 2005, les Etats ont signifié clairement qu'ils assumaient sans réserve la responsabilité collective de préserver les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Pour la première fois, les Etats membres ont manifesté solidairement la volonté, pour ce faire, de prendre rapidement, par l'entremise du Conseil de sécurité, des mesures énergiques les engageant collectivement lorsque les moyens pacifiques sont inopérants et les autorités nationales manifestement défaillantes* », Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, septembre 2006, paragraphe 116, <http://www.un.org/french/sg/2006>.

¹²⁷⁷ Un examen des débats qui ont entouré l'adoption du Document final du Sommet mondial de septembre 2005 confirme encore l'extrême réticence des Etats à admettre la possibilité d'un droit d'intervention humanitaire. En effet, les 115 Etats membres du Mouvement des non-alignés ont, en 2005 puis en 2006, réitéré leur « *rejection of the 'right' of humanitarian intervention, which has no basis either in the UN Charter or in international law* », Cf. *Special Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the N.A.M.*, Doha, Qatar, 13 June 2005, Declaration, NAM/2005/SFMM/05, par. 18, <http://www.un.int/malaysia/NAM/dec13062005.htm>.; *Ministerial Meeting of the Coordinating Bureau of the Non-aligned Movement*, Putrajaya, Malaysia, 27-30 May 2006, Final Document, par. 208, http://www.un.int/malaysia/NAM/MMCOB_FinalDocument.pdf.

Le Groupe de Rio a plus généralement estimé que les dispositions de la Charte restaient pertinentes pour régir toutes les situations menaçant la paix, Cf. U.N.G.A., Exchange of views on the President's draft outcome document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 (A/59/HLPM/CPR.1), *Statement by the Argentine Delegation (on behalf of the Rio Group)*, <http://www.reformtheun.org>.

Le Groupe Géorgie, Ouzbékistan, Ukraine, Azerbaïdjan et Moldova (GOUAM) a affirmé que des mesures coercitives « *ne peuvent être prises qu'en dernier ressort et en vertu d'un mandat explicite du Conseil de sécurité* », A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 25.

L'Union européenne avait repris les mêmes affirmations que celles du groupe GOUAM. Selon les termes du représentant de cette organisation, « *the international community has the responsibility to decide and to act case by case through a comprehensive range of measures, including collective action through the Security Council, and in extreme cases, and out of necessity, by use of force, authorized by the Security Council* », U.K. *Statement on behalf of the E.U.*, 28 July-2 August 2005, G.A., <http://www.reformtheun.org>.

Il reste donc à mesurer l'effet dissuasif que produira sur les gouvernants cette adhésion universelle à la « Responsabilité de protéger ». La réponse dépendra, en grande partie, de la capacité des Nations Unies à prendre cette

A côté de ces prises de position collective, les Etats se sont généralement prononcés dans le même sens individuellement, qu'il s'agisse d'Etats asiatiques (comme pour les positions de l'Azerbaïdjan, *Statement by the Delegation of Azerbaijan At the Informal Meeting of the Plenary on the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005*, 1 July 2005, <http://www.reformtheun.org>); de la Chine, *Position paper of the People's Republic of China on the U.N. Reform*, 7 June 1965, point 7 ; <http://www.china-un.org>; de l'Inde, *Statement by Mr. Nirupam Sen, Permanent Representative of India*, April 8, 2005, <http://www.un.int/india/2005/ind1059.pdf>), d'Etats africains (comme pour les positions de l'Algérie, A/59/PV.86, 6 avril 2005, p. 10, de l'Egypte, A/59/PV.86, 6 avril 2005, p. 14, du Maroc, *Déclaration de S.E. M. Mohamed Bennouna, Représentant Permanent du Royaume du Maroc* : « Echanges de vues sur les recommandations contenues dans le rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, 31 janvier 2005, <http://marocco-un.org>, de l'Ouganda, A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 9), d'Etats latino-américains (comme pour les positions du Chili, A/59/PV.86, 6 avril 2005, p. 22, du Costa Rica, *Statement during the Informal Consultations on the Report of the High Level Panel, Bruno Stagmo, Ambassador, Permanent Representative of Costa Rica, January 31st 2005*, Mission permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas, du Venezuela, A/59/PV.4, 4 avril 2005, p. 3), ou encore d'Etats européens (comme pour les positions de la Biélorussie, <http://www.mfa.gov.by/eng/index.php?d=policy/intorg&id=2>, de la France, *La France, les Nations Unies et l'année 2005*, p. 20, <http://www.diplomatie.gouv.fr>, de la Norvège, A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 14, de la Russie, A/59/PV.87, 7 avril 2005, pp. 6-7, de Saint-Marin A/59/PV.86, 6 avril 2005, p. 26, de la Suisse, Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies, 59^{ème} session de l'A.G., consultations informelles, point 45 et 55 de l'ordre du jour, Rapport du Secrétaire général : dans une liberté plus grande ; Cluster II : Vivre à l'abri de la peur ; *Déclaration de S.E. M. Peter Mauer, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies*, New York, le 21 avril 2005, de l'Ukraine, A/60/PV.11, 18 septembre 2005, p. 20), et d'Etats occidentaux (comme pour les positions du Canada, *Déclaration du Premier Ministre*, December, 2, 2004, Canada welcomes report on UN reform, <http://www.pco-bcp.gc.ca>).

A notre connaissance, aucune déclaration n'a été faite, jusqu'à ce jour, au sein de l'ONU et en vertu de laquelle une action militaire pourrait avoir lieu en l'absence d'une autorisation du Conseil de sécurité. Tout au plus certains Etats se sont parfois prononcés de manière très générale en faveur de la responsabilité de protéger, sans rappeler que ce concept impliquait une autorisation du Conseil de sécurité en vue de rendre licite une intervention militaire (Cf. les positions de l'Australie, A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 4, d'Israël, *United Nations Reforms Position Paper of the Government of Israel*, 1 July 2005, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israel>, du Liechtenstein, *Statement by H.E. Christian Wanaweser*, 27 January 2005, *informal meeting of the G.A., Permanent Mission of the Principality of Liechtenstein to the U.N.*, par. 10 ; A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 21, et de la Nouvelle-Zélande A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 10).

¹²⁷⁸ Par exemple, le président iranien, Mahmoud Ahmadinejad, a estimé pour sa part que « toute autorisation de prendre des mesures préemptives basées sur des intentions plutôt que des faits constituait une forme moderne d'interventionnisme, de nature belliqueuse, contraire à la lettre et à l'esprit de la Charte des Nations Unies », Cf. <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005>.

De même, le Président du Zimbabwe a estimé que : « Les Nations Unies du futur ne doivent pas consister en de vagues concepts utilisés au profit des Etats qui cherchent à interférer dans les affaires intérieures des autres. Les concepts ' d'intervention humanitaire ' et de ' responsabilité de protéger ' doivent être examinés de plus près afin de vérifier les motivations de ceux qui les ont proposés », *Idem.*, op. cit.

lourde responsabilité qui suppose un profond engagement de la part de ses membres.

L'adoption par les Nations Unies de la « Responsabilité de protéger » fait-elle de ce principe, comme le préconisait le Secrétaire général, « *une nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection* » ? Quelle est donc la valeur de cette nouvelle norme en droit international et ouvre-t-elle la brèche vers la reconnaissance d'un nouveau principe coutumier de droit d'ingérence ?

En réalité, peu d'articles ou d'ouvrages ont été publiés au sujet de la « Responsabilité de protéger », jusqu'à présent¹²⁷⁹. Néanmoins, il ne faut pas nier que cette nouvelle notion divise déjà les auteurs et les hommes politiques, à propos de sa légalité et de sa valeur juridique. D'après Gareth Evans, « *Nous ne prétendons pas qu'il existe désormais une base suffisamment solide, en principe et dans la pratique, pour réclamer l'existence d'un nouveau principe formel de droit international coutumier. Mais nous prétendons que la 'responsabilité de protéger' constitue une norme internationale émergente ou un principe moteur de comportement pour la communauté internationale des Etats, qui pourrait fort*

¹²⁷⁹ Cf. notamment :

CHICHE (M.) et DUPUY (E.), « Darfour : la responsabilité de protéger », décembre 2006, <http://www.sauverledarfour.org>.

DECAUX (E.), « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », in *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier - décembre 2005.

KOUCHNER (B.), « La responsabilité de protéger, droit d'ingérence et la question d'intervention », in journal *Le Monde*, Paris, 8 juin 2002.

MARCLAY (E.), « La responsabilité de protéger : un nouveau paradigme ou une boîte à outils ? », in *Etude Raoul-Dandurand*, n°10, Montréal, 1^{er} novembre 2005, <http://www.dandurand/pdf/publication/>

PITZUL (J.), « Réflexions sur la responsabilité de protéger et le droit militaire », in *Revue militaire canadienne*, hiver 2004 - 2005, pp. 31- 38.

SOMMARUGA (C.), « Responsabilité de protéger », Exposé d'ouverture, Webster University Geneva, 9^{ème} Conférence humanitaire annuelle, 22 avril 2004.

STAHN (C.), « Responsibility to protect : political rhetoric or emerging legal norm ? », in *AJIL*, January 2007, vol. 101, n° 1, pp. 99 - 129.

THIBAUT (J-F), « De la responsabilité de protéger : le test échoué du Darfour », in *Revue Sécurité mondiale*, n°18, octobre 2005, pp. 1 - 3.

La Responsabilité de protéger, Colloque de Nanterre, des 7, 8 et 9 juin 2007, Société française pour le droit international, Université Paris X - Nanterre, à paraître.

*bien être intégrée au droit international coutumier si elle devait être davantage confirmée par la pratique des Etats et la pratique intergouvernementale »*¹²⁸⁰.

D'après Bernard Kouchner, « la 'responsabilité de protéger' est désormais le nom pudique accordé à un instrument de prévention des massacres de masse »¹²⁸¹.

Kofi Annan avait écrit, quant à lui, quelques jours après le Sommet mondial du 20 septembre 2005 : « *Ce qui me touche le plus est, je crois, le fait que tous les membres de l'ONU aient clairement reconnu l'existence d'une responsabilité collective de protéger les populations civiles menacées de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité, et se soient engagés à s'acquitter de cette responsabilité par l'intermédiaire du Conseil de sécurité lorsque les autorités locales ne sont manifestement pas à la hauteur* »¹²⁸².

Pour sa part, Emmanuel Decaux a assuré qu'avec la notion de responsabilité de protéger, « *les idées ont fait leur chemin, à commencer par cette laïcisation du concept de guerre juste qui est au coeur des débats, même si l'on parle à ce sujet de bon sens plus que de morale* »¹²⁸³. De même, Vincent Chetail avait affirmé que : « *Les principales novations du Sommet mondial portent sur les droits de l'homme et le maintien de la paix et la sécurité collective, qui sont plus directement concernés par cette nouvelle vague de réforme institutionnelle initiée en septembre 2005* »¹²⁸⁴. Pour Eric Marclay, à mi-chemin entre le paradigme et la boîte à outil, la responsabilité de protéger « *dépasse le principe de souveraineté et son corollaire qui est la non-ingérence en jetant un pont entre le juridique et l'éthique. De même, sans prononcer le*

¹²⁸⁰ EVANS (G.), « La responsabilité de protéger », in *Revue de l'OTAN*, Hiver 2002, <http://www.nato.org>.

¹²⁸¹ KOUCHNER (B.), « La responsabilité de protéger, droit d'ingérence et la question d'intervention », in journal *Le Monde*, Paris, 8 juin 2002, op. cit.

¹²⁸² ANNAN (K.), « Un verre à moitié plein », in *Le Figaro*, 21 septembre 2005.

¹²⁸³ DECAUX (E.), « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », in *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier - décembre 2005, page 4.

¹²⁸⁴ CHETAIL (V.), « La réforme de l'ONU depuis le sommet mondial de 2005 : bilan et perspectives », in *Revue relations internationales*, n°128, septembre - décembre 2006, page 81.

*divorce (politico) militaro-humanitaire, elle recentre le débat sur les victimes et tente de s'extirper de cet amalgame ».*¹²⁸⁵

Au-delà de l'évolution des termes du débat et hormis son aspect conceptuel et son ambition normative, nous pensons que la « Responsabilité de protéger » devrait être envisagée comme un ensemble d'actions devant trouver une légalité et une légitimité internationales, à travers l'application des principes de la Charte des Nations Unies. L'évaluation de la « Responsabilité de protéger » ne peut alors se passer de l'évaluation de son opérationnalité et ce, au niveau de l'application de la norme.

Sur le plan pratique, et parmi les catastrophes humanitaires récentes, c'est l'exemple du Darfour qui illustre le plus les difficultés, voire la faillite des Etats, des organisations internationales ou des ONG à s'acquitter de leur responsabilité de protéger. Nombreux sont ceux qui ont fait des appels à la communauté internationale afin d'agir face au drame du Darfour, depuis 2003, au nom de la nouvelle norme de responsabilité de protéger. *« Au nom du principe responsabilité de protéger consacré en droit international, les Nations Unies doivent intervenir au Darfour et assurer une opération de maintien de la paix renforcée »*¹²⁸⁶. Néanmoins, dans une allocution prononcée lors de la Journée internationale de réflexion sur le génocide au Rwanda, en avril 2004, et durant laquelle il évoquait explicitement le Darfour, Kofi Annan avait noté que : *« la volonté politique d'agir fait défaut, alors même que les signes alarmants abondent »*¹²⁸⁷. Faisant le point sur la situation, le Représentant spécial des Nations Unies pour le Soudan, Jan Pronk, avouait d'ailleurs candidement qu' *« il aurait dû y avoir une intervention en 2003 »*¹²⁸⁸.

¹²⁸⁵ MARCLAY (E.), « La responsabilité de protéger : un nouveau paradigme ou une boîte à outils ? », op. cit., page 26.

¹²⁸⁶ CHICHE (M.) et DUPUY (E.), « Darfour : la responsabilité de protéger », décembre 2006, <http://www.sauverledarfour.org>, op. cit.

¹²⁸⁷ Allocution du Secrétaire général des Nations Unies, prononcée lors de la Journée internationale de réflexion sur le génocide au Rwanda en avril 2004.

¹²⁸⁸ « Sudan and UN Security Council », Sudan Tribune, septembre 2005, <http://www.sudantribune.com>.

L'allocution du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'homme du 8 décembre 2006, a été l'occasion d'évaluer cette nouvelle notion, à la lumière de la crise du Darfour, restée jusqu'alors sans issue¹²⁸⁹. Ce passage résume toutes les difficultés de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger en droit international : *« L'an dernier, vous vous en souvenez, le Sommet mondial a officiellement souscrit à cette notion capitale, qui signifie essentiellement que le respect de la souveraineté nationale ne peut plus servir d'excuse à l'inaction face au génocide, aux crimes de guerre, au nettoyage ethnique et à d'autres crimes contre l'humanité. Un an plus tard, pourtant, il semble, à en juger par ce qui se passe au Darfour, que nous n'ayons pas beaucoup progressé depuis les désastres de la Bosnie et du Rwanda (...) »*.

La tragédie du Darfour sévit depuis plus de trois ans maintenant et des récits de centaines de villages détruits et de traitement brutal de civils, jusque dans les pays voisins, ne cessent de nous arriver. Comment une communauté internationale qui prétend faire respecter les droits de l'homme peut-elle tolérer que ces horreurs continuent ?

Il y a amplement de quoi blâmer les uns et les autres : ceux qui donnent plus de valeur à la notion abstraite de souveraineté qu'aux vies de familles réelles, ceux qu'un réflexe de solidarité place aux côtés des gouvernements et non des gens, et ceux qui craignent que toute intervention pour mettre fin au massacre ne mette en danger leurs intérêts commerciaux. À la vérité, aucun de ces arguments ne saurait excuser, moins encore justifier, la passivité honteuse de la plupart des gouvernements (...).

Certains gouvernements ont tenté d'obtenir l'appui du monde du Sud avec une caricature de la responsabilité de protéger, qu'ils présentent comme une conspiration des puissances impérialistes pour reprendre la souveraineté nationale, si durement acquise par les anciennes colonies. C'est absolument

¹²⁸⁹ Il est à noter que la rédaction de cette thèse a été finalisée en juin 2007.

*faux. Nous devons faire mieux. Nous devons exiger la responsabilité de protéger en norme internationale puissante, qui ne sera pas seulement citée mais mise en pratique partout et chaque fois qu'il le faut »*¹²⁹⁰.

Après le génocide rwandais, reste donc à prendre encore une fois la mesure d'un autre échec humanitaire que l'on souhaitait ne jamais voir se répéter. Sans doute faudra-t-il, cette fois, mettre plus clairement en lumière les limites de cette responsabilité collective de protection qui demeure imparfaite jusqu'ici, puisqu'elle ne pourra jamais correspondre à une obligation légale d'intervenir pour les Etats qui le peuvent, ou encore à une obligation morale d'être secourues pour les populations qui sont directement touchées, d'où le risque de sa politisation au service des intérêts des Etats les plus puissants.

Rappelant le risque de politisation auquel peut s'affronter le principe de responsabilité de protéger, lorsqu'il est mis en œuvre, le Secrétaire général adjoint des Nations Unies pour les affaires humanitaires, Jan Egeland, a exhorté le Conseil de sécurité, lors de sa session sur la protection des civils dans les conflits armés du 4 décembre 2006, à appliquer la responsabilité de protéger les populations civiles « *de manière dépolitisée* »¹²⁹¹. Jan Egeland a précisé, en outre, que la responsabilité du Conseil de sécurité de protéger les civils « *doit être dépolitisée, devenir un véritable intérêt partagé et conduire à l'adoption de mesures véritablement conjointes de la part de tous les membres de l'ONU (...)* Cette responsabilité doit se placer au-dessus des intérêts particuliers et devenir une norme universelle »¹²⁹², a-t-il souligné.

De surcroît, il est utile de rappeler que la « Responsabilité de protéger » n'a pas fait l'objet d'une résolution particulière du Conseil de sécurité. Néanmoins, à l'occasion de l'adoption de sa résolution 1674 (2006) du 28 avril

¹²⁹⁰ ANNAN (K.), « Journée internationale des droits de l'homme : responsabilité de protéger, fin de l'impunité, stratégie antiterroriste, au rang des priorités », SG/SM/10788, 8 décembre 2006, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006>.

¹²⁹¹ « Jan Egeland appelle à la "dépolitisation" de la responsabilité de protéger les civils », publié le mardi 5 décembre 2006, <http://www.armees.com>.

¹²⁹² *Idem.* op. cit.

2006 concernant la protection des civils en situation de conflit, le Conseil de sécurité s'y est référé nommément¹²⁹³. En effet, il y a rappelé « *les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité* »¹²⁹⁴, en soulignant que « *les Etats ont l'obligation de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice quiconque est responsable de ces crimes* »¹²⁹⁵.

Par ailleurs, il nous semble que l'opinion selon laquelle il existe un droit légitime, un devoir moral ou peut-être même une responsabilité politique d'intervenir, en employant la force armée s'il le faut, pour prévenir ou encore pour mettre un terme à une situation d'urgence humanitaire extrême, sans la permission de l'Etat sur le territoire duquel l'intervention se produit mais avec l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU, apparaît de mieux en mieux établie au sein de la communauté internationale. Néanmoins, nous pensons que la « Responsabilité de protéger » ne fonde point une norme nouvelle en droit international contraire aux principes de non-intervention et de non-recours à la force armée, et ne consacre point un droit d'ingérence humanitaire. En effet, non seulement les différents textes que nous avons étudiés en la matière défendent la primauté de l'Etat comme source première de responsabilité dans le cadre de la protection de sa propre population, dans un souci d'affirmer le respect de la souveraineté nationale, mais aussi, et dans tous les cas de figure, c'est au Conseil de sécurité que revient le droit de prendre les mesures nécessaires qui s'imposent pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Avec la reconnaissance de la notion de « Responsabilité de protéger », on est donc loin de réformer les mécanismes de sécurité collective tels que prévus par

¹²⁹³ Il convient de rappeler, à ce niveau, qu'aucune indication ne nous a été apportée sur l'interprétation de cette résolution dans le procès-verbal de la réunion au cours de laquelle elle a été votée ; V. S/PV/5430, du 28 avril 2006, <http://www.un.org>.

¹²⁹⁴ Paragraphe 4 du dispositif de la résolution 1674 (2006) du 28 avril 2006 concernant la protection des civils en situation de conflit.

¹²⁹⁵ Paragraphe 8 du dispositif de la résolution 1674 (2006) du 28 avril 2006.

la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, et loin de consacrer une exception nouvelle aux principes de non-recours à la force et de non-intervention, hormis les cas de légitime défense et des mesures collectives décidées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte. Par conséquent, nous pensons que la décision d'intervenir dans les affaires internes d'un Etat souverain, fut-ce pour des raisons humanitaires, demeure une question hautement politique et ne peut être tranchée que par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, sous la contrainte du droit de veto. Qu'en est-il alors du droit d'intervenir reconnu à l'Union africaine par son Acte constitutif du 11 juillet 2000 ?

Paragraphe deuxième

Le droit d'intervention reconnu à l'Union africaine

Il est important, à ce stade de l'analyse, d'évoquer les nouvelles mesures décidées par l'Union africaine le 11 juillet 2000 en matière de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples en Afrique, question à laquelle l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000¹²⁹⁶ a accordé une grande importance¹²⁹⁷. D'ailleurs, le professeur Rafâa Ben Achour ne manque

¹²⁹⁶ L'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) a été signé le 11 juillet 2000, à l'occasion du troisième sommet ordinaire de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), à Lomé au Togo. Il est entré en vigueur le 26 mai 2001, après avoir été soumis à la signature et la ratification des 53 Etats membres de l'OUA. Après avoir obtenu la ratification des deux tiers des membres de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), l'Union africaine a été officiellement proclamée en mars 2001. Elle a pris officiellement la succession de l'OUA, le 9 juillet 2002, à Durban (Afrique du Sud). Pour une vision synthétique du fonctionnement des objectifs de l'Union africaine, Cf. notamment :

BEN SASSI (F.), *De l'Organisation de l'Unité africaine à l'Union africaine*, Mémoire, Mastère de droit public et financier, FSJPST, 2002 - 2003 ;

KIOKO (B.), « The Right of Intervention Under the African Union's Constitutive Act : From Non-Interference to Non-Intervention », in *International Review of the Red Cross*, 2003, n°85.

PACKER (C.) & RUKARE (D.), «The new African Union and its constitutive Act», in *American Journal of international law*, 2002, pp. 372 et ss ;

YUSUF (A.), « The Right of Intervention by the African Union : A New Paradigm in Regional Enforcement Action ? », *African Yearbook of International Law*, 2003, pp. 3 et ss.

¹²⁹⁷ Le paragraphe 9 du préambule de L'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 dispose que les Etats membres de l'Organisation de l'Unité africaine sont « *Résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit* ».

pas de souligner que : « *comparés aux objectifs qui étaient ceux de l'OUA, les objectifs de l'Union africaine sont beaucoup plus vastes et innovateurs* »¹²⁹⁸. Ceci dit, l'Union africaine a le mérite d'énoncer clairement, pour la première fois de l'histoire du droit positif relatif à la question d'intervention dans un Etat souverain, un véritable droit d'intervention reconnu à l'Union africaine, en vertu de l'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 (A), comme amendé par le Protocole du 3 février 2003¹²⁹⁹ (B).

A) L'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000

C'est l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 qui renvoie aux principes de l'Union africaine¹³⁰⁰. Mais c'est le point h) de

De même, l'article 3 h) de cet Acte stipule, parmi les objectifs de l'Union africaine, celui de : « *promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme* ».

¹²⁹⁸ **BEN ACHOUR (R.)**, *Institutions de la société internationale*, CPU, Tunis, 2004, page 224.

¹²⁹⁹ Le Protocole sur les Amendements du 3 février 2003 à l'Acte constitutif de l'Union africaine a été signé par 28 Etats sur 53 membres et ratifié seulement par 12 Etats, jusqu'à présent ; texte et état des signatures et ratifications sur <http://www.africa-union.org> (à l'heure où nous écrivons ces lignes, ce protocole n'est pas entré en vigueur). A ce sujet, voir notamment :

BAIMU (E.) & STURMAN (K.), « Amendment of the African Union's Right to Intervene. A shift from human security to regime security ? », *African Security Review*, 2003, n°12, <http://www.iss.co.za/ASR/12/No2/AfWat.html>.

¹³⁰⁰ L'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 énonce clairement que l'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants :

- « a) *égalité souveraine et interdépendance de tous les Etats membres de l'Union;*
- b) *respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance;*
- c) *participation des peuples africains aux activités de l'Union;*
- d) *mise en place d'une politique de défense commune pour le continent africain;*
- e) *règlement pacifique des conflits entre les Etats membres de l'Union par les moyens appropriés qui peuvent être décidés par la Conférence de l'Union;*
- f) *interdiction de recourir ou de menacer de recourir à l'usage de la force entre les Etats membres de l'Union;*
- g) *non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre;*
- h) *le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité;*
- i) *co-existence pacifique entre les Etats membres de l'Union et leur droit de vivre dans la paix et la sécurité;*
- j) *droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité;*
- k) *promotion de l'auto-dépendance collective, dans le cadre de l'Union;*
- l) *promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes;*
- m) *respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance;*

cet article reconnaissant, parmi les principes de l'Union africaine, « *le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* », qui attire notre attention, en ce qu'il consacre, sans équivoque, un droit d'intervention de l'Union africaine dans certaines circonstances graves, touchant à la question humanitaire. Les trois cas évoqués sont expressément énumérés, il s'agit des crimes de guerre, du génocide et des crimes contre l'humanité.

Cet article rompt notamment avec la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine adoptée le 25 mars 1963, où les principes d'égalité souveraine de tous les Etats membres et de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats étaient énoncés sans exception aucune¹³⁰¹. En fait, l'OUA ne disposait pas d'un mécanisme de sécurité continentale, qui puisse être présenté comme une exception au principe de non-ingérence. Toutes les interventions de l'OUA dans une crise affectant un Etat membre, devraient être autorisées par le gouvernement de cet Etat. Pourtant, la création d'un mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, en juin 1993, n'a pas donné preuve d'efficacité et la faillite de l'OUA dans le domaine de la paix et de la sécurité continentale avait déjà impliqué pour les organisations sub-régionales de réaliser des mécanismes autonomes d'intervention dans les crises concernant un des leurs Etats membres¹³⁰². L'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 a complété l'innovation dans cette direction au niveau continental.

n) promotion de la justice sociale pour assurer le développement économique équilibré;

o) respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et condamnation et rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives;

p) condamnation et rejet des changements anti-constitutionnels de gouvernement ».

¹³⁰¹ Article 3 de la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine du 25 mai 1963.

¹³⁰² Les Etats membres de la CEDEAO ont signé un Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (Lomé, 10 décembre 1999), voir l'article 25 du Protocole CEDEAO ; les Etats membre de la CEEAC ont signé un Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (Malabole, 24 février 2000), voir l'article 25 du Protocole CEEAC ; et les Etats membres de la CAAS ont signé un Protocole sur la coopération politique, de défense et de sécurité (Blantyre, 14 août 2001), voir l'article 11 du Protocole CAAS.

Bien qu'il constitue une évolution, voire une révolution importante en matière de protection des droits de l'homme, sur le plan régional et non universel, et bien qu'il constitue un précédent en la matière puisque, comme nous l'avons déjà affirmé, aucun texte de droit international positif n'a jusqu'alors posé clairement le principe d'intervention (ou plutôt l'exception au principe de non-intervention), le point h) de l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 suscite un certain nombre d'interrogations, du point de vue du droit international, car il nous paraît controversé et critiquable.

A la lumière du droit international, l'article 4 h) doit être évalué sous deux aspects : d'une part, sa compatibilité avec la Charte des Nations Unies et le droit international coutumier et d'autre part, sa compatibilité avec la lettre et l'esprit de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Dans les deux cas, la responsabilité internationale des Etats africains est engagée.

En effet, dans un premier temps, nous notons que les deux seules exceptions quant aux principes de non-recours à la force et de non-intervention reconnues dans la Charte des Nations Unies étant le droit de légitime défense et le recours aux mesures coercitives autorisées par le Conseil de sécurité, l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000, dans le même article 4, stipule que parmi les principes de l'Union : « f) *interdiction de recourir ou de menacer de recourir à l'usage de la force entre les Etats membres de l'Union*; g) *non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre* ».

Dans tous ces instruments, un droit autonome de l'Organisation à l'ingérence humanitaire est affirmé, même en ayant recours aux moyens militaires.

L'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 reconnaît néanmoins un droit d'intervenir¹³⁰³ qui émane de la Conférence de l'Union, sur avis du Conseil de paix et de sécurité, même sans le consentement de l'Etat concerné, et il suffit de la majorité des deux tiers des Etats membres pour intervenir. Dans ce cas, n'y a-t-il pas une contradiction ambiguë entre d'une part, le rappel des principes de non-recours à la force armée et de non-intervention et d'autre part, l'autorisation d'un droit d'intervenir, même sans la sollicitation de l'Etat membre¹³⁰⁴, dans les circonstances graves énumérées ci-dessus ? Si l'Union africaine entend un cas exceptionnel lorsqu'il autorise cette intervention, il aurait dû le préciser clairement, tout en indiquant les conditions de sa mise en œuvre, pour ne pas donner à confusion et en conclure à une consécration du droit d'ingérence dans les affaires internes des Etats membres.

Dans ce sens, Andrea Caligiuri estime que : « *A la lumière du droit des Nations Unies et du droit international général, l'article 4 h) est en position de rupture. Donc il pourrait être considéré comme un nouvel élément de la pratique des Etats africains qui cherche à modifier la règle générale de l'interdiction à l'emploi de la force par les Etats, en supposant des dérogations dans les cas d'ingérence humanitaire ou de sauvegarde du principe démocratique* »¹³⁰⁵. L'auteur, afin de dépasser cette impasse, propose une interprétation différente de l'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, et qui consiste à supposer que les Etats membres de l'OUA ont

¹³⁰³ Notons que la notion de « droit d'ingérence » n'a pas été employée par l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000. Mais le droit d'intervenir n'a-t-il pas le même sens que le droit de s'ingérer et donc que le droit d'ingérence ?

¹³⁰⁴ Le cas de la sollicitation de l'Etat membre d'une intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité a été prévu dans le point j) de l'article 4 de l'Acte. Ce dernier autorise tout Etat membre « *de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité* ». Cette hypothèse ne pose pas problème, dans la mesure où le consentement de l'Etat en question ne constitue pas un cas d'ingérence en contradiction avec le principe de non-intervention dans les affaires internes d'un Etat.

¹³⁰⁵ CALIGIURI (A.), « Le droit d'intervention de l'Union africaine et l'interdiction de l'usage de la force en droit international », juin 2004, http://www.umimc.it/internazionale/doc/caligiuri_wp.pdf/, page 4.

inauguré un processus de transfert de leur souveraineté à l'Union africaine qui, contrairement à l'ancienne OUA, « *est sans doute une organisation internationale d'intégration, sur le modèle de l'Union européenne* »¹³⁰⁶. Par conséquent, l'auteur conclut que l'usage de la force par l'Union africaine dans les hypothèses de l'article 4 h) « *pourrait être configuré comme un usage de la force intérieure et non pas international* »¹³⁰⁷. Dans la même ligne de pensée, un autre auteur va jusqu'à affirmer, dans ce cas, que les Etats membres de l'Union africaine « *cèdent, progressivement, leur souveraineté* »¹³⁰⁸.

Cette interprétation ne nous semble pas satisfaisante car nous pensons que l'Union africaine peut être classée comme une organisation de coopération et non pas comme une organisation d'intégration. En effet, l'Union africaine n'a pas une tendance vers la fédération, comme c'est le cas pour l'Union européenne, les Etats membres n'ont pas opéré au profit de l'Union un transfert de compétences et cette dernière n'est pas dotée de pouvoirs qui limitent les pouvoirs des Etats membres. Par conséquent, le droit d'intervenir, tel que prévu par l'Acte constitutif de l'Union africaine, autorise un droit d'intervention dans des Etats souverains et indépendants.

Ce qui nous préoccupe le plus, à ce niveau de l'analyse, c'est la question de savoir si le droit d'intervenir tel que prévu par l'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine peut être mis en œuvre, même sans être liée à l'autorisation du Conseil de sécurité ? Une réponse par l'affirmative risque de bouleverser les règles établies du droit international, y compris l'article 53 § 1 de la Charte des Nations Unies qui dispose clairement que : « *Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois aucune mesure coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou des*

¹³⁰⁶ *Idem.*, op. cit.

¹³⁰⁷ *Ibid.*, op. cit.

¹³⁰⁸ **KIOKO (B.)**, « The right of intervention under the African Union's Constitutive Act : from non-interference to non-intervention », in *International Review of the Red Cross*, 2003, n°85, page 820.

organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité (...) ». Par conséquent, si l'Union africaine a le droit d'intervenir, même au-delà de l'autorisation du Conseil de sécurité, il y a lieu de parler de la consécration d'un véritable droit d'ingérence humanitaire reconnu à une organisation régionale. Néanmoins, il nous semble qu'un certain nombre d'éléments réfutent cette hypothèse. En effet, le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002 dispose que : « *Dans l'exercice du mandat qui est le sien dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, le Conseil de paix et de sécurité coopère et travaille en étroite collaboration avec le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui assume la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (...) »*¹³⁰⁹. De même, le Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine adopté le 31 janvier 2005 prévoit expressément le respect de la Charte et de la responsabilité principale du Conseil de sécurité. A la lecture de ces textes, il apparaît clairement que l'Union africaine n'entend nullement déroger aux principes de la Charte des Nations Unies, en particulier le chapitre VIII de la Charte¹³¹⁰.

Dans un deuxième temps, il y a lieu de remarquer que les modalités et la procédure de mise en œuvre de ce droit d'intervenir manquent de précision et de rigueur juridique. En effet, s'il a été précisé que ce droit ne peut être mis en œuvre qu'à trois conditions : intervenir dans un Etat membre de l'Union, la décision d'intervention doit être prise par la Conférence de l'Union¹³¹¹, sur

¹³⁰⁹ Article 17 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité en Afrique du 9 juillet 2002.

¹³¹⁰ D'autant plus que les Etats africains avaient toujours défendu, comme nous l'avons évoqué, une interprétation stricte de la Charte des Nations Unies, en rejetant toute reconnaissance d'un droit d'intervention en dehors de l'hypothèse d'une autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies.

¹³¹¹ L'article 6 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 dispose que :

« 1. La Conférence est composée des Chefs d'Etat et de Gouvernement ou de leurs représentants dûment accrédités.

2. La Conférence est l'organe suprême de l'Union.

3. La Conférence se réunit au moins une fois par an en session ordinaire. A la demande d'un Etat membre, et sur approbation des deux tiers des Etats membres, elle se réunit en session extraordinaire.

recommandation du Conseil de paix et de sécurité¹³¹², et enfin elle ne peut avoir lieu, jusqu'à présent, que dans trois cas seulement limitativement énumérés, nous pensons que ces conditions ne sont pas suffisantes pour garantir l'objectivité et l'efficacité de la décision et de l'action d'intervenir.

Pour autant, la décision de l'Union africaine pour intervenir peut, elle aussi, susciter un certain nombre de questions. Ce pouvoir de qualification et de prise de décision incombe aux Etats membres de l'Union qui décident de l'intervention unanimement ou, à défaut, à la majorité des deux tiers. Cela signifie qu'à défaut de la majorité requise pour la prise de décision, le droit d'intervenir ne peut pas être décidé et mis en œuvre, quand bien même il y a une circonstance grave dans un Etat membre de l'Union, assimilée à des crimes de guerre, un génocide ou des crimes contre l'humanité. Des centaines, voire des milliers de civils peuvent être assassinés, à l'abri des frontières, sans que l'Union africaine puisse agir, si la décision d'agir n'a pas été prise. Dans ce cas, il faudra attendre une décision du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Une autre question s'impose à la lecture du point h) de l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000, celle de savoir à qui incombe d'intervenir, matériellement ? A la lecture de ce point h), on ne peut pas savoir si l'intervention peut ou doit être accompagnée par des mesures coercitives, notamment le recours à la force armée, dont l'interdiction fut déjà rappelée dans le même article 4 de l'Acte constitutif. Est-ce que des soldats de

4. La présidence de la Conférence est assurée pendant un an par un chef d'Etat et de Gouvernement élu, après consultations entre les Etats membres ».

De même, selon l'article 7 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 :

« 1. La Conférence prend ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'Union. Toutefois, les décisions de procédure, y compris pour déterminer si une question est de procédure ou non, sont prises à la majorité simple.

2. Le quorum est constitué des deux tiers des Etats membres de l'Union pour toute session de la Conférence ».

¹³¹² Dans le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (Durban, le 9 juillet 2002), l'article 6 relatif aux fonctions du Conseil dispose que : *« 1. Le Conseil de paix et de sécurité assume des fonctions dans les domaines suivants : (...) d. opérations d'appui à la paix et intervention, conformément à l'Article 4 h) et j) de l'Acte constitutif ».* L'article 7 relatif aux pouvoirs du Conseil dispose que : *« 1. Conjointement avec le Président de la Commission, le Conseil de paix et de sécurité : (...) f. approuve les modalités d'intervention de l'Union dans un Etat membre, suite à une décision de la Conférence conformément à l'article 4 j) de l'Acte constitutif ».*

tous les Etats membres de l'Union africaine vont être contraints à utiliser les armes contre un autre Etat membre, s'il s'avère que sur le territoire de ce dernier, il y a crimes de guerre, génocide ou crimes contre l'humanité ?

En fait, l'organe compétent pour intervenir n'a pas été prévu dans l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000, mais il a fait l'objet d'un Protocole adopté par la première session ordinaire de la Conférence de l'Union à Durban, du 9 juillet 2002, conformément à l'article 5 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000¹³¹³ qui permet, dans son paragraphe 2, de créer d'autres organes de l'Union. Ainsi, le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité en Afrique, du 9 juillet 2002, dispose que : *« Il a été créé au sein de l'Union, conformément à l'article 5 paragraphe 2 de l'Acte constitutif, un Conseil de paix et de sécurité, qui est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Le Conseil de paix et de sécurité constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique »*¹³¹⁴.

Destiné à éviter la lenteur, la marginalisation et l'inefficacité du Conseil de sécurité des Nations Unies dans des circonstances graves d'urgence humanitaire, le Conseil de paix et de sécurité africain est destiné à jouer un rôle important en matière de protection des droits de l'homme et des peuples en Afrique, puisqu'il est doté d'un pouvoir de décision et d'intervention important.

¹³¹³ L'article 5 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 dispose que :

« 1. Les organes de l'Union sont les suivants :

- a) la Conférence de l'Union;
- b) le Conseil exécutif
- c) le Parlement panafricain;
- d) la Cour de justice;
- e) la Commission;
- f) le Comité des représentants permanents;
- g) les Comités techniques spécialisés;
- h) le Conseil économique, social et culturel;
- i) les institutions financières.

2. La Conférence peut décider de créer d'autres organes ».

¹³¹⁴ Article 2 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité en Afrique du 9 juillet 2002.

C'est l'organe chargé de mettre en œuvre l'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000.

Sur ce, il est utile de rappeler que les Etats membres de l'Union africaine refusent de suivre le modèle du Conseil de sécurité des Nations Unies, en écartant l'option d'avoir des membres permanents au Conseil de paix et de sécurité. En effet, « *cet organe est composé de quinze membres ayant des droits égaux, dix élus pour un mandat de 2 ans et cinq pour un mandat de trois ans en vue d'assurer la continuité* »¹³¹⁵. Néanmoins, et bien que la composition de ce Conseil donne toutes les garanties d'une représentation régionale équitable basée sur le principe de l'égalité souveraine entre Etats membres, nous pensons que les missions de ce nouvel organe ne peuvent pas être appréciées en cinq années d'existence. Il faudra certainement attendre qu'il y ait une continuité dans l'action de ce Conseil, pour pouvoir juger de son efficacité par rapport aux buts qu'il s'est fixés au départ. D'ailleurs, la première occasion à laquelle s'est offerte l'opportunité, pour ce Conseil, d'agir, étant la situation du Darfour au Soudan, où des circonstances graves de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité sont vérifiées, depuis plus de trois ans, aucune action rapide et efficace n'a été prise par le Conseil de paix et de sécurité, à cette occasion¹³¹⁶. Les forces africaines présentes sur le terrain depuis 2004 n'ont pas

¹³¹⁵ Article 5 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité en Afrique du 9 juillet 2002.

¹³¹⁶ L'impuissance de la Mission africaine au Soudan (MUAS) était manifeste, les 7000 casques blancs africains présents sur place depuis le 8 avril 2004, étant incapables d'empêcher massacres et razzias par incompetence de l'encadrement et insuffisance de moyens. Cette force africaine présente sur place, agissant comme une sorte de légitimation du processus en cours, se révèle un allié objectif involontaire du pouvoir génocidaire, <http://www.wikipédia.org>.

A l'issue de plus d'un an de négociations, le Conseil de sécurité a adopté le 31 juillet 2007, dans le cadre du chapitre VII de la Charte, une résolution créant une nouvelle mission de maintien de la paix des Nations Unies, mission pour la première fois conjointe avec l'Union africaine, pour assurer la sécurité des populations et garantir les accords de paix au Darfour. La résolution a été adoptée à l'unanimité des 15 membres du Conseil de sécurité, et en présence du Secrétaire général, Ban Ki-moon. Ainsi, une Mission est créée pour une durée initiale de 12 mois sous le nom de Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine (UA) au Darfour (UNAMID sous son acronyme anglais). Composée en premier lieu du personnel de la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) déjà sur le terrain et forte de quelque 7.000 hommes, la nouvelle Mission comportera au final 19.555 personnels militaires, dont 360 observateurs militaires et officiers de liaison, ainsi qu'une composante civile de 3.772 hommes au maximum et de 19 unités de police de 140 personnes chacune.

réussi à trouver une issue à la crise du Darfour, ce qui n'est pas sans susciter l'intérêt du Conseil de sécurité des Nations Unies qui, malgré tout, avait mis beaucoup de retard avant d'intervenir¹³¹⁷.

Si les cas d'intervention reconnus à l'Union africaine, jusqu'à présent, en vertu de l'article 4 h) paraissent raisonnables car se situant dans la continuité des efforts de la communauté internationale afin de protéger des populations victimes de violations graves et systématiques des droits de l'homme (notamment dans les cas de crimes de guerre, de génocide¹³¹⁸ et de crimes contre l'humanité), le champ d'application de ce droit d'intervention risque de s'élargir excessivement, si le Protocole d'amendements de l'article 4 h), du 3 février 2003, entrera en vigueur.

B) Le Protocole d'amendements de l'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 3 février 2003

Une dernière observation revient à commenter le Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine, adopté par la première session extraordinaire de la Conférence de l'Union africaine tenue le 3 février 2003, à Addis Abeba en Éthiopie et par la deuxième session ordinaire de la Conférence de l'Union tenue le 11 juillet 2003, à Maputo au Mozambique. Ce qui nous intéresse, dans ce Protocole, c'est l'amendement qui va être adopté au sein de l'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 et relatif au droit d'intervenir. En fait, il a été décidé d'ajouter un quatrième cas

Le déploiement final de la Mission est fixé, lui, au plus tard à décembre 2007. Aussi, le statut des forces devra être finalisé dans les 30 jours. Adoptée sous l'enseigne du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui autorise le recours à des mesures allant de sanctions au recours à la force pour en faire respecter ses dispositions, la résolution dispose que l'UNAMID est autorisée à prendre les mesures nécessaires pour « protéger son personnel, ses installations et équipements et pour assurer la sécurité et la liberté de mouvement de son propre personnel et des travailleurs humanitaires ». Elle a aussi mandat de « soutenir la mise en oeuvre rapide de l'Accord de paix sur le Darfour, à prévenir toute entrave à sa mise en oeuvre » et à contrer « les attaques armées, et ainsi à protéger les civils, sans préjudice de la responsabilité du gouvernement du Soudan », <http://www.un.org>.

¹³¹⁷ Il est à rappeler que la rédaction de cette thèse a été finalisée en juin 2007.

¹³¹⁸ Bien que la commission "Cassese" ait estimé qu'il n'y avait pas de génocide au Darfour, ce qui nous paraît bien contestable.

dans le Protocole d'amendements de l'Acte constitutif de l'Union africaine et qui consiste à autoriser le droit d'intervenir de l'Union africaine, même dans le cas « *d'une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'Etat membre de l'Union, sur la recommandation du Conseil de paix et de sécurité* ».

Ce membre de phrase suscite encore plus de controverses que l'article 4 h) tel que formulé jusqu'à présent. En réalité, ce dernier cas nous pousse à formuler plus d'une question s'il est ratifié, car la définition d'une « *menace grave de l'ordre légitime* » est une tâche difficile et peut être sujette à une interprétation discrétionnaire. A priori, ce cas vise à rétablir la paix et la sécurité dans l'Etat membre, ce qui semble un but légitime dans le cadre de la protection des régimes établis, s'ils sont démocratiquement élus¹³¹⁹. En sus de la garantie supplémentaire qui consiste, pour la Conférence de l'Union, à avoir la recommandation du Conseil de sécurité et de paix en Afrique¹³²⁰, toute question née de l'interprétation ou de l'application de cette norme pourrait être donnée, dans le futur, par la Cour de justice de l'Union africaine¹³²¹ et jusqu'à la mise en

¹³¹⁹ La *Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government* - AHG/Decl.5 (XXXVI), partie intégrante du droit de l'Union, considère comme un changement anticonstitutionnel l'une ou l'autre des situations suivantes :

- un coup d'Etat militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques;
- une intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques;
- une intervention de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques;
- le refus injustifié par un gouvernement d'organiser des élections aux échéances prévues par la constitution ;
- le refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières.

Cette Déclaration a été incluse dans la liste des instruments et mécanismes continentaux déjà prévus par la Déclaration solennelle sur la politique africaine commune de défense et de sécurité (Sirte, 28 février 2004), Cf. <http://www.africa-union.org>.

Voir aussi les articles 25, 26 et 27 du «Projet de Déclaration sur les élections, la démocratie et la gouvernance en Afrique» élaboré par la Conférence de Pretoria sur les élections, la démocratie et la gouvernance (Pretoria, avril 2003), Cf. <http://www.africa-union.org>.

¹³²⁰ Ce qui constitue une garantie supplémentaire pour la mise en œuvre du droit d'intervenir, puisque le pouvoir de décision revient, en dernier lieu, au moins aux deux tiers des Etats membres.

¹³²¹ Jusqu'à présent, le Protocole de la Cour de justice de l'Union africaine du 11 juillet 2003 a été signé par 39 Etats sur 53 membres et ratifié par 13 Etats seulement, Cf. <http://www.africa-union.org>.

place de celle-ci, la question est soumise à la Conférence qui tranche à la majorité des deux tiers¹³²².

Néanmoins, et malgré ces garanties procédurales, il nous semble que la notion de « *menace grave de l'ordre légitime* » est extrêmement superflue, son appréciation est difficilement objective et ce qui peut sembler à certains Etats comme menace grave peut ne pas l'être pour d'autres. D'ailleurs, on peut se demander qu'est-ce qu'un ordre légitime et qu'est-ce qui peut menacer gravement un ordre légitime ?

Ce membre de phrase, ou cette notion nouvelle, ne figure dans aucun texte de droit positif, ni national, ni international. Mais à la lecture des principes de l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000, il y est mentionné : « *p) condamnation et rejet des changements anti-constitutionnels de gouvernement* ». Ainsi, il paraît que les Etats membres de l'Union africaine visent les changements anti-constitutionnels de gouvernements démocratiquement élus et ont l'intention de fonder un droit d'intervenir pour rétablir l'ordre légitime, dans ce cas.

Nous sommes ici, avec ce Protocole d'amendements, face à une situation politique interne d'un Etat souverain mais qui peut donner lieu à un droit d'intervenir si elle est qualifiée, par au moins les deux tiers des Etats membres, comme « *une menace grave de l'ordre légitime* ». En outre, la notion d'ordre légitime nous semble extrêmement imprécise et impropre. Si le Protocole vise le régime politique, ce régime doit être légal et non légitime, c'est-à-dire élu suite à des élections démocratiques et une accession au pouvoir dans le respect des principes constitutionnels de l'Etat en question, ce qui n'est pas toujours le cas dans un nombre important de pays africains. Si la notion de « *menace grave à un ordre légitime* » vise les coups d'Etat, les actions ou menaces terroristes, les

¹³²² L'article 26 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 dispose que : « *La Cour est saisie de toute question née de l'interprétation ou de l'application du présent Acte. Jusqu'à la mise en place de celle-ci, la question est soumise à la Conférence qui tranche à la majorité des deux tiers* ».

manipulations frauduleuses dans les résultats d'élections, (etc.), alors s'agit-il ici d'une véritable consécration d'un droit d'ingérence politique dans les affaires internes d'un Etat souverain, contraire au principe du libre choix de son système politique, social, économique et culturel, ne touchant pas aux violations massives des droits de l'homme et qui n'a aucun trait humanitaire, comme dans les trois cas précédents (à savoir les crimes contre l'humanité, le génocide et les crimes de guerre) ?

Ce dernier cas n'est-il pas en contradiction avec les principes du respect de l'égalité souveraine, ainsi que la non-intervention d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre, comme confirmé au sein même de l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 ?

Nous pensons que le Protocole d'amendements de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 3 février 2003, s'il est ratifié par les deux tiers au moins des Etats membres de l'Union africaine¹³²³, y compris concernant l'ajout du dernier cas autorisant un droit d'intervenir à l'Union africaine, ouvrira la porte à l'arbitraire et mènera le droit d'intervention vers une conception très large, qui pourra être dangereuse au niveau de sa mise en œuvre, surtout lorsqu'il y a des pressions extérieures susceptibles de contraindre la majorité des Etats africains, déjà fragilisés par leurs dépendances financières et économiques aux Etats les plus puissants, à prendre une décision altruiste, bien plus généreuse que ne le supporte la situation réelle.

Intervenir, même en ayant recours à la force armée, dans un Etat africain où son ordre légitime est menacé gravement, selon l'appréciation d'autres Etats africains, en dépit de l'absence de son consentement, ne sera-t-il pas accueilli par sa population comme un nouveau visage du colonialisme, pouvant coûter des milliers de vies humaines qui auraient dû être épargnées, du côté de ceux qui

¹³²³ Jusqu'à présent, 12 Etats seulement ont signé et ratifié le Protocole d'amendements du 3 février 2003. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, des îles Comores, de la Guinée équatoriale, de la Libye, du Lesotho, du Mali, du Mozambique, du Rwanda, de l'Afrique du Sud, du Sénégal et de la Tanzanie. La Tunisie a signé le Protocole d'amendements du 3 février 2003, le 15 mai 2007, mais ne l'a pas encore ratifié, Cf. <http://www.africa-union.org>.

interviennent, mais aussi du côté de ceux qui subissent l'intervention, et permettant une dégradation progressive de la situation en accélérant la violence et en élargissant le cercle du conflit ? N'y a-t-il pas d'autres moyens afin de régler pacifiquement le différent entre belligérants¹³²⁴ et éviter ainsi le droit d'intervenir accompagné de la force armée ?

Enfin, un dernier point mérite l'attention dans l'analyse de ce droit d'intervention reconnu à l'Union africaine. Il s'agit de savoir si l'Etat membre qui subit une décision d'intervention par l'Union africaine, peut empêcher cette action avec son retrait de l'Union ? C'est l'article 31 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 relatif à la cessation de la qualité de membre¹³²⁵ qui oblige l'Etat membre désireux de se retirer de l'Union de rester tenu de s'acquitter de ses obligations aux termes de l'Acte constitutif, pour une période d'un an depuis le jour de la notification de son désir de se retirer de l'Union. Néanmoins, un problème juridique se posera et la question restera sans réponse, au cas où l'article 31 relatif à la cessation de la qualité de membre sera supprimé (avec l'entrée en vigueur du Protocole d'amendements de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 3 février 2003), puisque l'action d'intervention ne pourra plus, dans ce cas, être empêchée.

A la lumière de ces observations, il nous semble que le droit de l'Union africaine d'intervenir dans un Etat membre, figurant dans l'actuel article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000, est un précédent en lui-même, même s'il ne consacre pas un droit d'ingérence ouvert aux Etats pouvant

¹³²⁴ Comme les moyens de règlement pacifique des différends conçus par l'article 33 de la Charte des Nations Unies, à travers la négociation, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, etc.

¹³²⁵ L'article 31 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 dispose que :

« 1. Tout Etat qui désire se retirer de l'Union en notifie par écrit le Président de la Commission qui en informe les Etats membres. Une année après ladite notification, si celle-ci n'est pas retirée, le présent Acte cesse de s'appliquer à l'Etat concerné qui, de ce fait, cesse d'être membre de l'Union.
2. Pendant la période d'un an visée au paragraphe 1 du présent article, tout Etat membre désireux de se retirer de l'Union doit se conformer aux dispositions du présent Acte et reste tenu de s'acquitter de ses obligations aux termes du présent Acte jusqu'au jour de son retrait ».

agir unilatéralement en ayant recours à la force armée¹³²⁶, car nulle part ne se trouve la consécration d'un droit d'intervenir reconnu aussi clairement aux organisations internationales ou régionales, même au sein des textes de l'ONU.

De surcroît, il convient de noter que les Etats de l'Union africaine avaient adopté une position commune, le 5 juillet 2005, sur la réforme des Nations Unies, en vertu de laquelle ils soutiennent que : « *s'agissant de l'usage de la force, il est important de respecter scrupuleusement les dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui autorisent l'usage de la force seulement dans le cas de légitime défense. En outre, l'Acte constitutif de l'Union africaine à son article 4 h) autorise l'intervention dans des circonstances graves telles que le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. En conséquence, tout recours à la force hors du cadre de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies et de l'Article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, doit être prohibé* »¹³²⁷.

Il reste à attendre les applications de ce principe sur le plan pratique, pour voir dans quel sens l'Union africaine et son Acte constitutif vont s'orienter, est-ce vers le sens de la concrétisation d'un droit d'ingérence humanitaire accompagné s'il le faut par la force, ou d'une simple « obligation collective régionale de protection » en cas de violations massives des droits de la personne humaine, à la mesure de la « responsabilité collective des Etats de protéger »¹³²⁸

¹³²⁶ N'oublions pas que, jusqu'à présent, la seule référence à l'article 4 h) par l'Union africaine a été faite pour demander au Sénégal de juger Hissène Habré, ce qui apparaît bien loin d'un « droit d'ingérence ».

¹³²⁷ Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies, « Le consensus d'Ezulwini », Ext./EX.CL/2(VII), page 7, adopté par le conseil exécutif, 7^{ème} session extraordinaire, 7 - 8 mars 2005, Ext/Ext.CL/Dec.1 (VII).

Dans la *Déclaration de Syrte sur la réforme des Nations Unies*, les Etats de l'Union africaine avaient réaffirmé leur « ferme attachement au consensus d'Ezulwini », qu'ils se déclarèrent « résolus à faire triompher », Assembly/AU/Decl.2(V), 5 juillet 2005, <http://www.africa-union.org>.

¹³²⁸ L'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, avait plaidé pour la responsabilité de protéger devant l'Union africaine, à l'occasion du Sommet de l'Union africaine tenu le 4 juillet 2005, à Syrte en Libye et avait rappelé qu' : « *on ne saurait parler de la sécurité et des conflits en Afrique sans mettre l'accent sur la question générale de la responsabilité de protéger (...) je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que face à un génocide, des crimes de guerre, un nettoyage ethnique ou des crimes contre l'humanité, l'inaction est inacceptable. En fait, l'Acte constitutif de l'Union*

consacré, sans ambiguïté, par le Document final du Sommet de l'Organisation des Nations Unies de septembre 2005¹³²⁹ ?

La principale difficulté de cette voie, pour l'Union africaine réside dans le caractère inachevé de ses institutions, car le Conseil de paix et de sécurité (l'autorité compétente pour les questions de sécurité régionale) est né avec le Protocole adopté à Durban, le 9 juillet 2002, mais il n'est pas encore entré en vigueur. En conséquence, le fondement juridique d'une intervention de l'Union africaine n'est pas soutenu par des institutions opérationnelles. Il revient à l'Union africaine de faire preuve de pragmatisme et d'agir avec audace, en mettant en place des structures *ad hoc* pour assurer la mise en œuvre de ses dispositions statutaires.

Ceci dit, nous estimons que même si les dispositions de l'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 semblent révolutionnaires, en ce qu'elles ouvrent la voie pour une organisation régionale à recourir à la force armée pour intervenir dans des situations de crises humanitaires graves sur le continent africain dans un Etat souverain, il est important de rappeler, d'une part, que ce droit d'intervenir ne peut se faire sans l'autorisation du Conseil de sécurité¹³³⁰ et que d'autre part, les effets juridiques de cet article restent, avant tout, internes à l'Union africaine et ne tendent pas à modifier le droit international général.

Enfin de compte, nous admettons, au terme de l'étude de la légalité contestée du droit d'ingérence, que la doctrine favorable à la consécration d'une notion pareille en droit international positif, a pleinement échoué à apporter un fondement juridique certain, précisément solide et assez convaincant pour

africaine prévoit des mesures d'intervention dans les situations de ce type », Communiqué de presse, SG/SM/9978, du 5 juillet 2005.

¹³²⁹ Sous le titre de « Devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité », Document final du Sommet du 20 septembre 2005, op. cit. <http://www.un.org>.

¹³³⁰ Pour les textes relatifs au droit d'intervention reconnu à l'Union africaine, il nous semble tout de même excessif de présumer qu'on a entendu déroger à l'article 53 de la Charte des Nations Unies, que les Etats africains ont continué à défendre au sein de l'ONU.

légitimer une intervention ou une ingérence à titre humanitaire. De surcroît, les résolutions adoptées dans le cadre de l'ONU, surtout celles relatives à l'assistance humanitaire, ne donnent pas non plus une réponse claire et satisfaisante à ce sujet, puisque aucune de ces résolutions ne fait référence à la notion de « droit d'ingérence ». Il s'agit d'aide humanitaire, d'assistance humanitaire, de responsabilité de protéger, mais nullement de droit d'intervention ou droit d'ingérence. Peut-être justifierait-on tant de prudence de la part de l'ONU, vis-à-vis d'une notion pareille, par le fait qu'il y a un risque de bouleverser l'ordre juridique international existant, ce qui aurait sans doute des conséquences dangereuses incalculables sur le plan des relations internationales.

On peut aussi être amené à penser que le fait d'envisager une codification du droit d'ingérence humanitaire, impliquerait alors de l'enfermer dans des règles juridiques précises. Cette tâche apparaît difficile à appliquer dans le domaine humanitaire, car elle risquerait d'être marquée d'une suspicion politique¹³³¹. En outre, si le principe de la Responsabilité de protéger en tant que norme d'action ne concerne les prérogatives du Conseil de sécurité que dans les cas extrêmes susmentionnés, c'est-à-dire en cas de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité, nous pensons que la protection humaine, qui a pris une place considérable, depuis cinq ou six ans, dans les opérations de paix, que ce soit en termes de mandats, de règles d'engagement ou d'effectifs, doit s'entendre d'une manière plus large, à défaut de quoi le devoir de protection serait totalement inefficace et inapplicable.

Il est clair, de ce qui précède, qu'avec la notion de « Responsabilité de protéger », il n'y a ni consécration, ni début de consécration du droit

¹³³¹ George Lief préfère que : « l'action humanitaire puisse continuer à remplir son 'rôle d'assistance minimale d'urgence' en étant le moins possible le lieu d'exercice d'un pouvoir politique et qu'elle puisse s'exercer de la façon la plus simple possible sans se heurter à aucune interdiction », Cf. **LIEF (G.)**, « Le droit d'ingérence humanitaire : évolution de ce concept depuis son émergence jusqu'à son état actuel », in **BOYE (M.)**, (sous dir.), *Vous avez dit ingérence : nouveaux propos sur le droit et le devoir d'ingérence*, Boulogne, éditions du Griot, 1994, page 50.

d'ingérence humanitaire. Tout au plus, cette nouvelle notion puise sa légalité dans la réserve émise par la Charte des Nations Unies et qui permet au Conseil de sécurité de transcender le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, au nom de la paix et de la sécurité internationales. Les situations envisagées par la Responsabilité de protéger sont donc couvertes par le droit international positif, pour autant que la communauté internationale s'en remette à l'organe décisionnel de l'ONU.

De surcroît, et bien que le document présenté par la Commission d'intervention et de souveraineté des Etats de 2001, dit rapport Evans-Sahnoun, s'avère une mine d'informations riche d'enseignements pour les universitaires, les spécialistes, les politologues et les décideurs dans ce domaine pour les années à venir, nous pensons que pour saisir la portée réelle de la « Responsabilité de protéger », il faut aller au-delà du seul cadre normatif, et chercher un consensus pour agir. Cette affaire est purement politique et si la volonté pour agir fait défaut, la responsabilité de protéger sera vidée de son sens. En effet, la mise en œuvre de la Responsabilité de protéger devra faire face à des défis considérables, au premier titre desquels la présence de l'indispensable volonté politique et d'un consensus international. Face aux possibilités d'instrumentalisation du principe à des fins de politique étrangère, c'est ce dernier qui constituera le gage de légitimité de son application. Mais d'autres écueils existent. Même en présence de la volonté politique et en cas d'accord sur une intervention, un obstacle récurrent à la mise en œuvre de la protection des populations est constitué par le manque de moyens et de capacités des acteurs du maintien de la paix.

Force est, en tout cas, de prendre acte de l'évolution des normes et soumettre ce droit d'ingérence, si droit il y a, à un certain nombre de conditions pour assurer le fait qu'il ne soit mis au service de quelques intérêts politiques

particuliers¹³³². Cette finalité n'est certainement pas chose aisée¹³³³, surtout avec tant de réticences de la part des Etats et de la part de la doctrine quant à fonder ce droit pleinement sur le plan juridique.

Néanmoins, on peut opter pour une toute autre option, dans la recherche du fondement de l'intervention humanitaire pour venir en aide aux populations en détresse, celle de la légitimité¹³³⁴. Par conséquent, si sur le plan de la formalité juridique, il apparaît clairement que le droit positif s'oppose au droit d'ingérence humanitaire, peut-on dès lors dépasser cette impasse et dire que cette forme d'action fait au moins l'objet d'une unanimité quand il s'agit de la question de sa légitimité ?

¹³³² Même si on peut considérer que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière d'assistance humanitaire, ainsi que les résolutions exécutoires du Conseil de sécurité autorisant des actions humanitaires sont la preuve tangible de l'évolution du droit international, d'une part et de l'opérationnalité de la « Responsabilité de protéger », d'autre part, nous estimons que la mise en œuvre de l'action humanitaire ne peut échapper à la politisation, dans la mesure où elle se plie aux intérêts des Etats puissants plus que ceux des populations ayant besoin d'aide. Nous aurons l'occasion d'étudier cet aspect avec plus de profondeur au sein du chapitre deuxième de cette partie.

¹³³³ Marcel Merle est plus optimiste et espère de parvenir un jour « à substituer un nouveau mode de régulation à l'ancien et (...) que ce nouvel ordre en voie de construction assurera (...) plus de justice dans les rapports internationaux », Cf. **MERLE (M.)**, « L'ingérence et le droit international », in *Revue Défense*, n° 61, 1993, page 36.

¹³³⁴ Pierre Bringuier affirme, dans ce sens, que : « A vrai dire, l'idée qui sert de fondement à la revendication d'un droit d'ingérence est finalement assez simple et relève du bon sens. On peut l'exprimer en reprenant la célèbre formule du Commissaire Romieu construisant l'institution de l'exécution forcée : quand la maison brûle, on ne demande pas au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers. Il s'agit bien en effet de la même chose, à savoir que l'efficacité de l'action (...) suppose parfois l'affranchissement de la règle elle-même », in **BRINGUIER (P.)**, « A propos de l'ingérence humanitaire », in *Perspectives du droit international et européen, Recueil d'études à la mémoire de Gilbert Apollis*, Paris, Pedone, 1992, page 21.

CHAPITRE DEUXIEME

LA LEGITIMITE DE L'INGERENCE HUMANITAIRE

Le problème de la légitimité de l'ingérence suppose, de prime abord, de définir la notion même de légitimité. Par sa complexité, le thème de légitimité n'a pas fini d'occuper une position paradoxale dans la réflexion politique et juridique contemporaine : d'une part, on admet son importance en tant que notion essentielle dans le fonctionnement de la vie politique ; d'autre part, on est réticent à son égard et à la dimension de jugement qu'il implique. Cette situation fort troublante du problème de légitimité dans la sphère politique et celle du droit international nous pousse vers la recherche d'une définition rigoureuse de la notion de « légitimité ».

En fait, et selon les auteurs qui se sont penchés sur l'origine de la notion de « légitimité », l'apparition de celle-ci remonte au moyen âge¹³³⁵. Toutefois, ils pensent que son apparition a été précédée par celle de la notion « légitime », en latin classique. Cette dernière notion servait à désigner ce qui est légal, c'est à dire ce qui est conforme à la loi. Jean-Marc Coicaud confirme cette pensée, en écrivant : « *la signification du mot légitimité dont l'emploi est relevé pour la première fois dans les textes médiévaux, conserve l'idée de conformité à la loi* »¹³³⁶. Par conséquent, et selon cette première acception, « *si ce qui est légal est légitime par le seul fait d'être légal, il en résulte une passivité à l'égard du pouvoir qui est à l'opposé de l'esprit de légitimité (...). Il suffit qu'une loi soit adoptée conformément à la procédure admise pour bénéficier du label de légitimité, quel que soit son contenu* »¹³³⁷.

Toutefois, le sens premier de « légitimité » s'est peu à peu dévié de celui de la notion de « légalité », tout en prenant, selon les propres termes de Majid

¹³³⁵ Pour l'histoire du terme « légitimité », se reporter notamment à :

GILHEME-MERQUIOR (J.), ROUSSEAU & WEBER, *Two studies in the theory of legitimacy*, Londres, 1980, pp. 2 - 3.

¹³³⁶ **COICAUD (J-M)**, *Légitimité et politique : contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politique*, 1997, page 25.

¹³³⁷ *Idem.*, op. cit., page 29.

Benchikh, « *quelques distances à l'égard de la loi pour se rapprocher de la morale et de la raison* »¹³³⁸.

Désormais, légitimité et légalité ne renvoient plus au même concept, ni à la même conception. Aussi doit-on, comme le souligne Olivier Corten, « *franchir le pas qui mène de la légalité à la légitimité* »¹³³⁹. Car si la légalité renvoie à la conformité au droit positif, la légitimité quant à elle renvoie plutôt à « *la conformité à la justice, conformément à des valeurs ou à des normes qui dépassent, voir qui contredisent, le droit positif* »¹³⁴⁰.

D'une certaine manière, on doit soutenir, à priori, que dans la sphère du politique, la légitimité apparaît désormais comme « *la reconnaissance de la justice des valeurs qu'un gouvernement met en œuvre à l'aide de loi (...). Étant l'expression du bien politique, la légitimité revient à présenter des institutions politiques qu'elle justifie comme les meilleures possibles, voire comme nécessaires et allant de soi* »¹³⁴¹.

Sur la problématique de la légitimité de l'ingérence humanitaire, il est intéressant d'apporter encore plus de précisions quant à la notion de « légitimité » et ce, dans le but d'élucider toute incertitude normative relative au concept étudié et dans la direction d'éluder tout affrontement dialectique avec le concept de « légalité ». Ceci nous amène alors à faire la distinction entre légitimité procédurale et légitimité substantielle. En effet, Olivier Corten en avait délimité les contours lorsqu'il avait défini la légitimité procédurale en ces termes : « *si on prend acte, et qu'on respecte la diversité des jugements en*

¹³³⁸ **BENCHIKH (M.)**, « Problématique générale de l'intervention des organisations internationales dans les conflits armés » (Rapport introductif), in **BENCHIKH (M.)**, (sous dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, op. cit., page 41.

¹³³⁹ **CORTEN (O.)**, « Légalité, légitimité et légitimation des conflits des organisations internationales dans les conflits armés » (conclusion), in **BENCHIKH (M.)**, (sous dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, op. cit., page 303.

¹³⁴⁰ *Idem.*, op. cit., page 303.

¹³⁴¹ **COICAUD (J-M)**, *Légitimité et politique : contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politique*, op. cit., page 33.

termes de valeurs, la légitimité sera obtenue grâce à une procédure »¹³⁴². Ce qui amène à « transformer des prétentions à la légitimité en légitimité désormais opposable à tous les membres de la communauté concernée »¹³⁴³. D'autre part, il avait défini la légitimité substantielle en ces termes : « Sur le plan substantiel, on considérera qu'une action est fondamentalement légitime si elle est conforme à des valeurs qu'on estime personnellement supérieures et impérieuses. On agira alors parce qu'on a fondamentalement raison, et que l'autre a fondamentalement tort »¹³⁴⁴.

D'une façon plus explicite, on peut qualifier la légitimité procédurale de l'ingérence humanitaire d'une sorte de « légitimité juridique internationale », c'est-à-dire décidée par l'ONU et fondée juridiquement sur la base de normes acceptées par le droit international¹³⁴⁵. Et on peut alors qualifier sa légitimité substantielle de « légitimité morale », ce qui revient à dire que l'ingérence humanitaire peut être acceptée moralement¹³⁴⁶. Dans cette perspective, l'intervention s'impose parce qu'elle est juste : « *c'est résolument une éthique de la conviction et une légitimité exclusivement substantielle qui sont mobilisées* »¹³⁴⁷.

Quelles sont donc les justifications apportées par les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire et qui sont à la base de leur thèse interventionniste et pourquoi tiennent-ils tant à défendre l'idée de la consécration d'un droit d'ingérence humanitaire dans l'ordre juridique international ?

En réalité, la recherche des justifications et des fondements qui légitiment une intervention ou une ingérence armée, pour des motifs humanitaires, dans un

¹³⁴² **CORTEN (O.)**, « Un renouveau du droit d'intervention humanitaire ? Vrais problèmes, fausse solution », in *RTDH*, n° 44, 2000, page 707.

¹³⁴³ *Idem.*, op. cit., page 707.

¹³⁴⁴ *Ibid.*, op. cit., page 706.

¹³⁴⁵ Autrement dit, ceci revient donc à parler du problème de légalité de l'ingérence tel qu'étudié dans le premier chapitre de cette partie.

¹³⁴⁶ C'est d'ailleurs le sens pour lequel nous avons choisi d'opter, à propos de la notion de légitimité, dans la problématique générale de la légitimité des interventions humanitaires.

¹³⁴⁷ **CORTEN (O.)**, « Un renouveau du droit d'intervention humanitaire ? Vrais problèmes, fausse solution », op. cit., page 708.

Etat tiers est ancrée dans une perspective beaucoup plus morale et éthique que juridique et objective. D'autant plus que l'étude de l'intervention d'humanité¹³⁴⁸, en tant qu'ancêtre direct du droit d'ingérence humanitaire, nous apporte la preuve que cette relation de parenté qui existe entre les deux institutions marque bien l'évolution de la légitimité de l'ingérence vers une légitimité morale ; évolution qui trouve ses racines déjà dans la théorie et pratique de l'intervention d'humanité. Par ailleurs et en dépit de son caractère contestable et trop ambigu, la théorie d'intervention d'humanité a été longuement développée et bien établie au XIXe et au début du XXe siècle, lorsque le recours à la force était possible et l'intervention dans les affaires intérieures des Etats fut moins controversée.

Ce n'est qu'à partir de l'interdiction du recours à la force ainsi que l'interdiction de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats, à l'aube de la deuxième guerre mondiale, que l'on a assisté au déclin de la théorie et pratique d'intervention d'humanité qui avaient alors cédé la place aux notions d'assistance humanitaire et de coopération internationale. Et ce n'est que depuis 1987, que la doctrine avait pu surgir de nouveau, sous une forme nouvelle de « devoir », ensuite de « droit d'ingérence humanitaire ». Cette nouvelle doctrine n'est en réalité que le prolongement de la doctrine d'intervention d'humanité, la recherche de sa légitimité sera alors confrontée aux mêmes contestations et aux mêmes ambiguïtés que sa devancière.

A vrai dire, le degré d'acceptation même de la notion de droit d'ingérence est équivoque. Certains critiquent l'insuffisance de son utilisation, d'autres avertissent du danger de sa généralisation. Insuffisamment utilisée, estiment certains, car de nombreuses situations d'urgence extrême, dans divers coins du monde, auraient été les occasions propices pour enrichir la notion et la pratique de droit d'ingérence de précédents fort importants qui auraient pu recevoir une

¹³⁴⁸ Cf. nos développements réservés à l'histoire des interventions d'humanité au sein de l'introduction générale.

forte appréciation de la part de la communauté internationale et qui auraient même pu déboucher sur une acceptation coutumière de cette pratique. Selon ces mêmes auteurs, une telle acceptation, ainsi que la multiplication de précédents concordants et pertinents auraient éventuellement pu donner naissance à une *opinio juris* nouvelle selon laquelle le droit d'ingérence humanitaire peut devenir licite et le fait d'y remédier s'imposera, sans problèmes, en cas d'urgence ou d'atteintes graves aux droits humains. Extrêmement généralisée, insistent d'autres, car des actions humanitaires ont de plus en plus lieu, sans pour autant que leurs motivations ne soient humanitaires. L'humanitaire ne sert plus, dans certains cas, qu'à couvrir d'autres intentions dénaturées, altérées, inavouables, abusives et égoïstes.

Pour faire face à toute attitude abusive quant au recours à la notion ou à la pratique d'ingérence, il sera alors impératif de réfléchir à ce problème avec à la fois « *prudence* » et « *audace* ». « *Prudence parce que les principes de souveraineté ne pourraient être radicalement remis en question sans que s'ensuive aussitôt le chaos international, audace parce que nous sommes probablement parvenus à un stade d'évolution morale et psychologique (...) où la violation massive et délibérée des droits de l'homme n'est plus tolérée* »¹³⁴⁹.

C'est justement ce dilemme entre l'insuffisance de son utilisation et le danger de sa généralisation, qui fait de l'ingérence humanitaire une notion confuse et non unanimement acceptée.

Désormais, la recherche dans les motivations¹³⁵⁰ susceptibles de justifier une pratique d'ingérence¹³⁵¹, montre que l'évolution de ses fondements s'est faite à travers une moralisation du droit international public et une

¹³⁴⁹ D'après un discours prononcé par l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Perez De Cuellar, le 22 avril 1991, à Bordeaux, NU, Communiqué de presse, SG/SM/1200.

¹³⁵⁰ Tout au long de cette section, nous allons étudier les justificatifs plutôt moraux et éthiques avancés par les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire, à l'appui de sa légitimité.

¹³⁵¹ Nous devons, dorénavant, faire attention quant à l'emploi des notions droit/devoir d'ingérence, car l'analyse de la légalité de ces dernières nous a montré qu'il n'existe point de droit positif en la matière, et que toute pratique ou action d'ingérence reste illicite car contraire aux normes établies en droit international public.

reconsidération de la substance humanitaire dans l'ordre international (section première). Toutefois, il y a lieu de constater que ce mouvement d'évolution dans la légitimation de l'ingérence pour motivation humanitaire a souvent tendance à faire fausse route, d'où la naissance du problème de l'humanitaire dérivé au service du politique (section deuxième).

SECTION PREMIERE

LA MOTIVATION HUMANITAIRE : CONDITION LEGITIMANTE DE L'INGERENCE

La question centrale au sujet de l'ingérence humanitaire demeure celle de sa légitimité. Quoique illégale et allant souvent à l'encontre de principes solidement établis en droit international, la notion même de l'intervention dans les affaires internes des Etats, pour des considérations humanitaires, est plus acceptée que jamais, depuis une vingtaine d'années. En effet, « *ce que la communauté internationale interdit par dessus tout devient non seulement permis, mais imposé comme un devoir. Lorsque l'ingérence humanitaire est soudainement décrétée indispensable, l'illégalité prend force de loi* »¹³⁵².

Aujourd'hui, on tolère de moins en moins des violations flagrantes et persistantes des droits de la personne humaine. L'attention des médias est plus concertée, l'opinion publique et politique est plus déployée pour faire face aux violations des droits de l'homme les plus élémentaires. C'est pourquoi les promoteurs du droit d'ingérence humanitaire souhaitent voir le droit international évoluer vers l'acceptation d'un droit d'ingérence, au-delà des souverainetés inviolables des Etats, et se justifiant par des motivations humanitaires.

Néanmoins, il faut préciser que l'intervention armée justifiée par des raisons humanitaires n'est pas une pratique nouvelle¹³⁵³. En fait, ce qui est nouveau c'est qu'avec la fin de la bipolarité entre deux blocs antagonistes, le système des Nations Unies s'est libéré, permettant à cette organisation d'intervenir dans un nombre plus important de conflits. Reste que, pour ces

¹³⁵² **PERROT (M-D)**, « L'ingérence humanitaire ou l'évocation d'un non-concept », in **PERROT (M-D)**, (sous. dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF, 1994, pp. 47 - 48.

¹³⁵³ Cf. nos développements réservés à l'intervention d'humanité au sein de l'introduction générale de notre thèse.

différentes interventions, à des degrés divers, leur légalité est contestée et leur légitimité semble contestable. A propos de l'ambiguïté de la légitimité des interventions humanitaires, Olivier Paye ne manque pas de formuler la constatation suivante : « *A la différence des actions visées par l'intervention d'humanité, il fut rarement question de légitimer ce type d'opérations par une construction juridique spécifique* »¹³⁵⁴.

Dans ce cadre théorique de la deuxième partie de notre étude à propos du droit d'ingérence, il convient, pour nous, de focaliser la recherche à propos de la légitimité de l'ingérence humanitaire sur les raisons profondes qui pourraient convaincre les Etats à accepter de déployer leurs forces armées, afin d'aller au secours de populations en détresse ou à agir dans les coins du monde où il y a des conflits. Seraient-ce des raisons proprement humanitaires ou plutôt purement politiques ?

Y répondre revient à reprendre les propos de l'auteur anglais Nan Buzard qui a essayé de caricaturer les motifs égoïstes des actions humanitaires, tout en les rejetant, pour arriver en fin de compte à distinguer les motivations d'ordre morale et qui doivent animer pareilles actions : « *Je vais commencer tout de suite par la question suivante : quelle est la raison fondamentale qui fait que nous sommes tous engagés dans l'action humanitaire ? Est-ce parce que nous y avons trouvé un bon emploi ? Est-ce parce que nous aimons l'aventure, découvrir de nouveaux endroits, de nouveaux défis, nous promener en Jeep, parler à la radio, renverser quelques poules alors que nous courons à la prochaine réunion ? Je ne crois pas, je crois que c'est parce que nous ressentons un impératif humanitaire, une obligation éthique et une analyse du droit qui nous font nous sentir profondément concernés par le bien être des autres. Je crois que nous avons un devoir à accomplir et que nous agissons au*

¹³⁵⁴ **PAYE (O.)**, *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, collection de Droit international, Bruxelles, Bruylant, 1996, page 14.

nom de notre conception de la morale »¹³⁵⁵. Cet extrait résume, à lui seul, les fondements moraux et éthiques qui peuvent et doivent animer une action armée, là où des droits de la personne humaine sont violés.

Il apparaît, par conséquent, que les manifestations de la légitimité de l'ingérence humanitaire ne peuvent qu'être subjectives et donc ces fondements varient selon la conception de chacun du bon, du juste, de la justice, de l'éthique, de la morale, du devoir, du rationnel, (etc.). C'est effectivement le problème fondamental auquel nous pourrions nous heurter, dans le cadre de cette partie de la recherche, puisque la subjectivité qui imprègne des notions pareilles ne peut nous offrir que contradictions insoutenables et irréfutables.

Entre le devoir d'agir et l'indifférence, entre les sentiments de fraternité et de solidarité et l'égoïsme inné dans la nature humaine, entre le rationnel et l'irrationnel, entre l'égalité et la partialité, entre l'unanimité et la sélectivité, cela revient à parler de la différence et la contradiction entre le réel et l'idéal, entre ce qui est et ce qui devrait être. La légitimité dont il s'agit a, par conséquent, l'inconvénient d'être toujours incertaine, discutable et dubitative.

Dans sa réflexion philosophique à propos de l'intervention humanitaire dans l'ordre international, René Coste ne cache pas ses doutes et ses incertitudes quant aux justifications contestables de l'intervention : « *Le service de la communauté internationale ? Le rétablissement de la paix ? La protection des droits de l'homme ? Ce sont là de très nobles motifs* »¹³⁵⁶, dit-il. Toutefois, l'auteur poursuit : « *La noblesse des idéaux ouvertement invoqués cache souvent des projets ou des actions inavouables. Il se peut que l'intervenant soit de bonne*

¹³⁵⁵ BUZARD (N.), « Pour un Code de conduite commun aux ONG ? », in *Les Codes de conduite : référence éthique et gage d'efficacité pour les actions humanitaires internationales du IIIe millénaire ?*, Actes du colloque ETIKUMA 99, Lyon et Paris, 2000, pp. 43 - 44 ; cité in *L'Action Humanitaire, Problèmes politiques et sociaux*, n° 864, du 12 octobre 2001, page 57.

¹³⁵⁶ COSTE (R.), « Réflexion philosophique sur le problème de l'intervention », in *RGDIP*, 1967, n° 71, page 372.

foi, mais sera-ce une raison suffisante pour admettre son point de vue ? (...) Pourquoi et comment privilégier certains au détriment des autres ? »¹³⁵⁷.

Cette dernière question intrigue notre quête à propos de la légitimité de l'ingérence humanitaire. Qui a raison et qui a tort ? Quelle est l'origine de cet engouement pour l'humanitaire et de ce souci d'épargner la vie d'autrui lorsque cela ne concerne pas des proches mais des personnes qu'on ne connaît pas ? Dans quelles circonstances s'accorde-t-on une responsabilité morale à l'égard d'inconnus, frappés par un malheur qu'on n'a jamais provoqué soi-même ?

Selon les promoteurs du droit d'ingérence, la réaction humanitaire, sous forme d'une action armée, même au-delà du consentement de l'Etat ayant besoin d'aide, naguère inacceptable car contraire aux principes établis du droit international, est préconisée aujourd'hui comme nécessaire et indispensable, pour mener à succès des opérations de secours dont le but est celui d'épargner des vies humaines. Peut-on admettre alors qu'un code ou qu'une échelle de valeurs peuvent être universellement adoptés pour que la primauté normative l'emporte sur la règle de droit ?

En réalité, une réponse par l'affirmative ne serait que difficilement acceptable car les paramètres de la légitimité ne sont pas les mêmes pour tous et ne peuvent qu'être subjectifs, et donc relatifs. Néanmoins, il peut y avoir quelque part une unanimité à propos de notions comme l'humanitaire, la solidarité, la démocratie, la protection des droits de l'homme (etc.) et qui constituent les valeurs directes pouvant justifier et légitimer une intervention ou une ingérence humanitaire armée. En effet, l'intervention serait d'autant plus appuyée lorsqu'elle apparaît comme « *une intervention exigée par la morale internationale, elle même considérée comme une synthèse des valeurs sur lesquelles repose la communauté internationale* »¹³⁵⁸.

¹³⁵⁷ *Idem.*, op. cit., page 372.

¹³⁵⁸ **BENCHIKH (M.)**, « Problématique générale de l'intervention des organisations internationales dans les conflits armés » (Rapport introductif), in **BENCHIKH (M.)**, (sous dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, op. cit., page 41.

C'est ainsi que notre analyse portera sur l'étude de deux aspects fondamentaux de la légitimité et qui pourraient fonder l'ingérence humanitaire. Cette légitimité fait appel à la conformité à la morale et aux valeurs de la société internationale, d'une part (paragraphe premier) et sollicite les principes de l'Etat de droit, à savoir la démocratie et la protection des droits de la personne humaine, d'autre part (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier

La recherche d'une légitimité de l'ingérence humanitaire à travers la conformité à la morale internationale

Le fait de considérer l'intervention armée en cas de violations massives des droits de l'homme comme légitime, par les promoteurs du droit d'ingérence, pose aujourd'hui le problème non encore résolu de la contradiction entre cette nouvelle légitimité internationale et l'interdiction de l'emploi de la force dans les relations internationales entre Etats, toujours posée et imposée par la Charte des Nations Unies. Mais que faire « *lorsque conviction juridique et conviction morale ne vont pas dans le même sens?* »¹³⁵⁹.

Il paraît primordial de définir, dans le cadre de cet affrontement dialectique, les notions respectives de « morale » et de « droit ». En effet, si le droit se définit comme étant : « *l'ensemble des lois et dispositions qui règlent les rapports entre les membres d'une société* »¹³⁶⁰, ou encore comme étant un ensemble de normes impératives déterminées dans un ordre juridique donnée interne ou internationale, la morale est plutôt définie comme étant : « *l'ensemble des règles d'actions et des valeurs qui fonctionnent comme normes dans une société* »¹³⁶¹. Elle est présentée par Jacques Zylberberg comme étant une « *médiation normative entre le fantasme individuel et son processus de*

¹³⁵⁹ **THUAN (C-H)**, « De l'intervention humanitaire au droit d'ingérence : la morale de l'(extrême) prudence », in **THUAN (C-H) et FENET (A.)**, *Mutations internationales et évolution des normes*, Paris, PUF, 1994, page 111.

¹³⁶⁰ *Dictionnaire Larousse de la langue française*, op. cit.

¹³⁶¹ *Idem.*, op. cit.

socialisation »¹³⁶². Afin de la confronter avec la règle de droit, l'auteur parle d'une instrumentalisation de la norme pouvant la transformer en « *une parole rigide de l'absolu* »¹³⁶³, ou au plus « *un soubassement du droit, (une) valorisation de la règle arbitraire, (une) légitimation de ses actants de langage* »¹³⁶⁴.

En réalité, et en revenant aux écrits du philosophe allemand Emmanuel Kant, nous y trouvons une nette distinction entre légalité et moralité dans le processus de fonder une action. En effet, ce dernier écrit : « *Toute législation comprend deux parties (...) premièrement : une loi, qui représente comme objectivement nécessaire l'action qui doit être accomplie, c'est-à-dire qui fait de l'action un devoir et, deuxièmement un mobile qui rattache subjectivement à la représentation de la loi le principe de détermination de l'arbitre à cette action. La législation qui fait d'une action un devoir, et en même temps de ce devoir un mobile, est une législation éthique. En revanche, la législation qui n'intègre pas le mobile à la loi et qui par conséquent admet un autre mobile que l'idée du devoir elle-même est juridique. On appelle la simple conformité ou la non conformité d'une action avec la loi, abstraction faite des mobiles de celle-ci, légalité et, en revanche, moralité (éthique) la conformité en laquelle l'idée du devoir selon la loi est en même temps le mobile de l'action* »¹³⁶⁵.

Il est évident, d'après cet extrait, que lorsqu'on se situe dans la sphère de la loi, sans parler des fondements légitimant une action, il s'agit alors de légalité. Mais lorsque la loi se conjugue avec les mobiles motivant une action, il s'agit dès lors, plus qu'une moralité de faire, d'un devoir fondé sur sa maxime et non pas sur sa force de contrainte, dictée par une règle de droit. Et c'est

¹³⁶² ZYLBERBERG (J.), « L'illusion juridique », in BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.), (sous dir.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., page 162.

¹³⁶³ *Idem.*, op. cit., page 162.

¹³⁶⁴ *Ibid.*, op. cit., page 162.

¹³⁶⁵ KANT (E.), *Métaphysique des mœurs*, traduction de PHILONENKO (A.), Vrin, 1986, cité in BEN ACHOUR (Y.), *Normes, foi et loi*, Cérès éditions, Tunis, 1994, pp. 146 - 147.

justement vers cette voie, et dans ce contexte philosophique précis, que la recherche de la légitimité de l'ingérence humanitaire doit se diriger.

Le professeur Yadh Ben Achour résume cette distinction philosophique entre légalité et moralité, tout en soulignant le rapport complexe de la morale, du droit et de la loi, en ces termes : « (...) *Pour Kant, la conformité d'une action avec la loi, abstraction faite des mobiles, relève de la légalité ; la conformité d'une action avec la loi dans laquelle l'idée du devoir selon la loi se confond avec le mobile et l'action, relève de la moralité* »¹³⁶⁶.

Certes, l'analyse des fondements juridiques et de la légalité de l'ingérence humanitaire, nous a révélé qu'une telle pratique n'était que non conforme au droit international et aux règles juridiques en vigueur (à savoir l'interdiction du recours à la force et de l'intervention dans la sphère des affaires internes des Etats). Ceci ne nie pas, pour autant, l'existence de pratiques concrètes d'interventions armées à titre humanitaire, même si non autorisées par le Conseil de sécurité et illicites au regard du droit international. Les fondements de pratiques pareilles doivent alors être recherchés ailleurs que dans des textes juridiques ; autrement dit, ils doivent être recherchés au sein de la conformité à la morale et aux valeurs de la société internationale.

Dans ce cadre, Arntz écrivit déjà depuis le XIXe siècle : « *quelque respectables que soient les droits de souveraineté et d'indépendance des Etats, il y a quelque chose de plus respectable encore, c'est le droit de l'humanité qui ne doit pas être outragé* »¹³⁶⁷. Pour fonder encore plus la légitimité de l'ingérence lorsqu'elle a pour but de protéger les droits de l'humanité, l'auteur compare la possibilité de restreindre la liberté des Etats à celle de restreindre la liberté des individus, en ces termes : « *De même que dans l'Etat, la liberté de l'individu est restreinte et doit être restreinte par le droit et par les mœurs de la*

¹³⁶⁶ **BEN ACHOUR (Y.)**, *Normes, foi et loi*, op. cit., page 148.

¹³⁶⁷ Cité in **ROLIN-JACQUEMYNS (G.)**, « Note sur la théorie du droit d'intervention. A propos d'une lettre de M. le professeur Arntz », in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1875, pp. 367 - 369, Cf. *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire, Problèmes politiques et sociaux*, décembre 1995, op. cit., page 51.

*société, de même la liberté individuelle des Etats doit être limitée par les droits de la société humaine »*¹³⁶⁸.

Qu'est ce que les droits de la société humaine ? Il s'agit, dès lors, de ce que nous avons appelé, dans cette partie de l'analyse, la morale internationale et les valeurs de la société internationale¹³⁶⁹.

René Coste a essayé de présenter la morale internationale en tant que subdivision de la morale sociale et qui constitue, elle-même, une partie de la morale en général. En somme, la morale peut être définie, selon cet auteur, en tant que « *science de l'action humaine, elle indique le bien qu'il faut accomplir et le mal qu'il faut éviter* »¹³⁷⁰. La morale internationale serait alors « *la morale des relations entre les nations du monde* »¹³⁷¹. En fait, chaque système juridique ou politique a besoin de se faire accepter et par conséquent, un discours de légitimation lui serait bien nécessaire. Pour cela, la communauté internationale fait appel essentiellement aux valeurs qui semblent les mieux implantées dans les sociétés et qui devraient être, désormais, des valeurs universelles mettant au premier plan l'intérêt commun et non des intérêts particuliers, disparates et égoïstes.

Certes, on a affaire, dès maintenant, à une sorte de « *légitimation collective* »¹³⁷². Inis Claude présente ce dernier concept de la manière suivante : « *Le concept de légitimation collective décrit une fonction politique essentielle de l'organisation mondiale : au nom de la communauté internationale, elle porte un jugement, qualifie ce qui est juste et ce qui ne l'est pas, approuve ou désapprouve. Elle rend légitime ou illégitime une situation, une décision, une*

¹³⁶⁸ *Idem.*, op. cit., page 51.

¹³⁶⁹ Parmi ces valeurs universelles, on peut citer : la fraternité, l'amour d'autrui, venir au secours des personnes en danger, la solidarité internationale, le respect du droit à la vie et des autres droits de l'homme, etc.

¹³⁷⁰ **COSTE (R.)**, *Morale internationale : l'Humanité à la recherche de son âme*, Paris, éditions Desclée, 1964, page 1.

¹³⁷¹ *Idem.*, op. cit., page 1.

¹³⁷² Concept avancé pour la première fois par Inis Claude, Cf. **BADIE (B.) et SMOUTS (M-C)**, *Le retournement du monde : Sociologie de la scène internationale*, Dalloz, Paris, 1995, page 116.

revendication (...). La force de ces valeurs vient de l'adhésion supposée ou réelle de larges secteurs de la communauté internationale »¹³⁷³.

Par voie de conséquence, il est fondamental de s'intéresser à cet ensemble de valeurs qui se sont alors formées depuis longtemps, par sédimentation progressive, à travers les religions et les différents courants philosophiques de pensée ayant marqué l'histoire de l'humanité. En outre, la quête d'une légitimation des interventions humanitaires à travers la morale répond à un dessein universel et noble qui pourrait alors sauver ce qu'il y a de meilleur dans le monde et ce, au-delà de tout système normatif et juridique abstrait.

Néanmoins, il faut tenir compte du caractère paradoxal de cette notion de « morale internationale », ce qui pourrait avoir pour conséquence de présenter des actions (à priori fondées sur un mobile moral et humanitaire) comme légitimes, sans pour autant que ne soit révélé leur véritable mobile (qui peut être alors plutôt stratégique, politique ou géopolitique). C'est là toute l'ambiguïté pouvant marquer la recherche de la légitimité de l'ingérence humanitaire. Dès lors, il y a lieu de s'interroger si la communauté internationale peut légitimer et donc accepter les interventions humanitaires, en tant qu'impératif éthique (A) et même y voir, dans certains cas, une nécessité incontournable permettant de l'adopter en tant que morale de l'extrême urgence (B) ?

A- L'intervention humanitaire : un problème éthique ?

Bien que la notion « éthique » soit définie en tant que « *science de la morale* »¹³⁷⁴, certains auteurs, à l'instar de Alain Richard (ancien ministre français de la défense nationale), pensent qu'il peut bien y avoir une distinction entre « morale » et « éthique ». En fait et d'après Alain Richard, « *la morale est connaissance à priori du bien et du mal. Elle revêt un caractère absolu, en principe indépendant des circonstances. Pour sa part, l'éthique ne relève pas de*

¹³⁷³ *Idem.*, op. cit., page 116.

¹³⁷⁴ *Dictionnaire Larousse de la langue française*, op. cit.

l'ordre de la connaissance, elle détermine des règles de comportement dans le domaine de l'action »¹³⁷⁵. L'auteur ajoute : « L'éthique définit en quelque sorte le juste comportement, à la croisée de différentes normes morales qui, face à une situation donnée, peuvent entrer en contradiction, voire en conflit »¹³⁷⁶. C'est pourquoi, « la référence à l'éthique ne doit pas obscurcir la perception des exigences de l'analyse juridique, mais au contraire, les éclairer lorsque cela est nécessaire »¹³⁷⁷.

Quoiqu'il en soit, il s'agit, au niveau de cette phase de l'analyse, d'évoquer certaines exigences, d'ordre moral, qui traduisent au mieux le nécessaire recours à la force dans le cadre d'une intervention humanitaire et qui peuvent bénéficier, malgré les réticences, d'une certaine acception universelle. Pour ce faire, les impératifs moraux ne peuvent prendre corps et se traduire en actes, que s'ils sont appliqués de manière relative, dans le respect et la tolérance d'autres valeurs absolues et des exigences de la réalité. « *Pour que l'idéal moral conserve toute son intégrité, il faut éviter de le définir de manière réductrice, par comparaison ou par son contexte ; on ne saurait pour autant l'appliquer de manière rigide ou dogmatique »¹³⁷⁸. Tout au plus, « la mise en œuvre exige le courage de l'interprétation morale »¹³⁷⁹.*

Néanmoins, les impératifs et dilemmes moraux, dont il est question ici, peuvent s'avérer complexes, contradictoires et confus. Les questions ne peuvent qu'être multipliées : quelle conduite adopter dans des cas où souvent des conflits internes provoquent des besoins d'urgence humanitaire ? Comment définir les priorités et quelle cohérence donner à leur réalisation ?

Toutes ces considérations ne peuvent être résolues, à moins qu'il n'y ait un code de conduite généralement admis, et que des normes humanitaires

¹³⁷⁵ **RICHARD (A.)**, « Morale et emploi de la force », in **BONIFACE (P.)**, (sous dir.), *Morale et relations internationales*, Enjeux stratégiques, 2000, page 69.

¹³⁷⁶ *Idem.*, op. cit., page 69.

¹³⁷⁷ *Ibid.*, op. cit., page 69.

¹³⁷⁸ **MOORE (J.)**, *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999, pp. 13 et ss.

¹³⁷⁹ *Idem.*, op. cit.

universellement reconnues ne soient solidement protégées, au niveau de l'ordre juridique interne et international. C'est dans ce cadre que nous sommes amenés à démontrer que des buts aussi légitimes que le droit à la vie (a) et le devoir de solidarité (b), quoique découlant d'un ordre éthique bien établi et bien qu'ils paraissent idéologiquement pertinents pour pouvoir justifier des interventions humanitaires, ils ne pourraient alors suffire pour qu'il y ait acception générale et universelle vis-à-vis de leur mise en œuvre concrète, car ils sont souvent inéquitablement invoqués.

a) Le droit à la vie

La souffrance humaine trouve son origine dans divers drames et catastrophes, soit naturels (comme les inondations, la sécheresse, les éruptions volcaniques, les cyclones, les tremblements de terre, etc.), soit provoqués par l'homme (comme les conflits armés internes et internationaux, les guerres civiles, les génocides, les coups d'Etats, etc.). Face à ces événements, des populations entières sont placées dans des conditions telles, que leur survie même est amplement mise en péril. Par conséquent, il serait fondamental de placer ces situations d'urgence au cœur même des priorités humanitaires et d'envisager la responsabilité des Etats face à ces crises, notamment par rapport au plus fondamental des droits humains, à savoir le droit à la vie.

Combien de fois avons-nous entendu que le premier des droits, celui qui conditionne tous les autres, est précisément le droit à la vie ? Secourir l'homme, quel qu'il soit, est un objectif immédiat qui ne mène à rien d'autre et que rien d'autre ne conditionne. C'est ce qui attribue à l'objet de l'intervention à but humanitaire son caractère universel.

Le droit à la vie, condition première de l'existence de l'homme et de sa continuité physique, a été l'un des premiers droits consacrés de manière intangible par les conventions et textes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ainsi l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme

des Nations Unies du 10 décembre 1948 dispose que : « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et la sûreté de sa personne* ». De même, l'article 6 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 dispose que : « *Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégée par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie* ». Le droit à la vie a ensuite fait l'objet de plusieurs autres énoncés conventionnels sur le plan régional¹³⁸⁰.

C'est l'importance du droit à la vie qui avait dicté son adoption et sa consécration par la plupart des législations nationales, à travers les constitutions et les lois des différents pays du monde. D'autant plus qu'un édifice supplémentaire de règles avait été construit afin de protéger des notions élémentaires qui se rapportent au droit à la vie, telles que la répression et la prévention du crime de génocide¹³⁸¹, l'interdiction de la torture, des peines et traitements inhumains ou dégradants¹³⁸², ainsi que l'interdiction de l'esclavage,

¹³⁸⁰ La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 affirme, dans son article 2, que : « *Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi [...]* ».

De même, la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969 dispose, dans son article 4 intitulé « droit à la vie », que : « *Toute personne a droit au respect de sa vie. Ce droit doit être protégé par la loi et en général à partir de la conception : Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie* ».

Par ailleurs, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée par la dix-huitième conférence des chefs d'Etats et de gouvernements en juin 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1982 s'inscrit dans une perspective très proche de celle de l'article 6 § 1 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966. En effet, son article 4 dispose que : « *La personne humaine est inviolable. Tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale de sa personne. Nul ne peut être arbitrairement privé de ce droit* ».

¹³⁸¹ La Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948 définit le génocide, dans son article 2, comme suit : « *le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : a) meurtre de membres du groupe ; b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe, c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe* ». L'article 3 de ladite convention dispose que : « *Sont punis les actes suivants : a) le génocide ; b) l'entente en vue de commettre le génocide ; c) l'incitation directe et publique à commettre le génocide* ».

¹³⁸² Notamment par l'article 7 du Pacte relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, ainsi que la Convention des Nations Unies contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1984.

de la servitude, du travail forcé et autres pratiques analogues¹³⁸³. L'ensemble de ces droits est conçu comme indérogeable et bénéficie d'une reconnaissance universelle. En effet, et pour ce qui est du droit à la vie, une doctrine abondante¹³⁸⁴ l'avait rangé parmi les normes de *jus cogens*, c'est-à-dire des normes impératives acceptées et reconnues par l'ensemble des Etats et auxquelles aucune dérogation conventionnelle n'est permise¹³⁸⁵.

La Commission de droit international, elle-même, considère que « *sont contraires au jus cogens toutes pratiques qui portent atteinte à la vie et à la dignité humaines* »¹³⁸⁶. Par voie de conséquence, on peut en conclure que le droit à la vie, comme tous les autres droits fondamentaux de l'homme¹³⁸⁷, doit

¹³⁸³ Notamment par l'article 8 du Pacte relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, ainsi que la Convention de l'interdiction de l'esclavage adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 25 septembre 1926 et la Convention sur la répression de la traite d'êtres humains ou l'exploitation de la prostitution d'autrui adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 2 décembre 1949.

¹³⁸⁴ Cf. notamment :

BEDJAOUI (M.), « Le droit humanitaire à l'ère des ruptures des consensus nationaux et internationaux. Rapport à la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales », in *La guerre aujourd'hui. Le défi humanitaire*, Nancy, 1986, pp. 63 et ss.

BETTATI (M.), « L'ONU et l'action humanitaire », in *politique étrangère*, 1993/3, pp. 645 - 646.

CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée ? », op. cit., pp. 413 - 414.

CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., pp. 94 - 95.

DAVID (E.), *Eléments de droit des conflits armés*, Bruxelles, PUB, 1991, page 405.

GASSER (H-P), « Un minimum d'humanité dans les situations de trouble et de tensions internes : propositions d'un code de conduite », in *RICR*, n°769, janvier - février 1988, pp. 45 - 46.

MARCUS-HELMONS (S.), « Le droit d'intervention, un corollaire des droits de l'homme ? », in *RTDH*, n° 12, octobre 1992, pp. 476 - 477.

RUCZ (C.), « Les mesures unilatérales de protection des droits de l'homme », in *RTDH*, n°12, octobre 1992, pp. 588 - 589 et 620.

TRAVERNIER (P.), « Sanctions économiques et droits de l'homme : Présentation générale », in **TRAVERNIER (P.)**, (sous dir.), *Nouvel ordre mondial et droits de l'homme*, Paris, 1993, pp. 23 et ss.

¹³⁸⁵ Que le droit à la vie contienne, en lui-même, certaines exceptions (comme la peine de mort) ne l'empêche pas d'être considéré comme « indérogeable », au sens de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

¹³⁸⁶ Commission de droit international, *ACDI*, 1966, vol. II, 2^e partie, page 101, paragraphe 33 et page 111, paragraphe 62.

¹³⁸⁷ Il faut préciser, dans ce cadre, que même si la Charte des Nations Unies ne comporte que des stipulations promouvant de manière générale le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (articles 1 § 3, 55 et 56 de la Charte des Nations Unies), la politique suivie par l'Assemblée générale des Nations Unies avait participé à donner un contenu concret à ces dispositions, notamment en développant la notion de « droits fondamentaux de la personne » qui figure dans le préambule de la Charte.

être respecté, même en cas de conflit armé. D'ailleurs, plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sont allées dans ce sens¹³⁸⁸.

Néanmoins, le conflit armé appelle une définition plus précise du droit à la vie. C'est pourquoi, les Conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs protocoles additionnels du 8 juin 1977¹³⁸⁹ avaient pris le soin de préciser qu'il est interdit de porter atteinte à la vie des personnes qu'elles entendent protéger (blessés, malades, prisonniers de guerre, personnes civiles, etc.). Elles interdisent même de tuer par trahison des personnes ennemies, ainsi que celles qui ont mis à bas les armes, celles qui se sont rendues ou celles qui sont sans défense. Cette interdiction concerne aussi la mise à mort de personnes qui sautent en parachute d'un avion en perdition, les attaques menées sans discrimination, toute action visant à affamer la population civile ainsi que la destruction de biens et d'installations indispensables à la survie de la population civile.

Le champ de l'humanitaire, dans ces cas, semble très vaste puisqu'il couvre, en définitive, tout ce qui peut provoquer, outre la mort, la souffrance d'êtres humains. Par ailleurs, cette signification extensive du droit à la vie et le fait de considérer le respect de l'être humain et de sa dignité comme un principe universel qui s'impose à tous, quelles que soient les circonstances et même en cas de conflits armés, sont des considérations qui affirment la priorité de ce droit

Dans son arrêt relatif à l'*Affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* de 1980, la Cour internationale de justice avait reconnu la normativité des « *droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme* » et même si elle n'en avait pas explicité le contenu, on suggère qu'à fortiori le droit à la vie y est inclus.

La Cour estimait que « *le fait de priver abusivement de leur liberté des êtres humains et de les soumettre dans des conditions pénibles à une contrainte physique est manifestement incompatible avec les principes de la Charte des Nations Unies* », in *Recueil de la CIJ*, 1980, page 42, paragraphe 91.

¹³⁸⁸ On peut citer la résolution 2675 (XXV) du 9 décembre 1970 intitulée « *Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé* » et qui dispose, dans son paragraphe 1, que : « *Les droits fondamentaux de l'homme, tels qu'ils sont acceptés en droit international et énoncés par les instruments internationaux, demeurent pleinement applicables en cas de conflit armé* ». De même que la résolution 2444 (XX III) du 19 décembre 1968 consacrée au « *Respect des droits de l'homme dans les conflits armés* ».

¹³⁸⁹ Il s'agit du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux et du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux.

à la vie. C'est ce qui nous amène à nous interroger à propos des responsabilités juridiques des Etats, pouvant naître de situations d'urgence humanitaire et devant être analysées par rapport à ce droit général à la vie.

A quel stade se situer pour pouvoir assurer la vie d'individus en danger et quelle notion privilégier : préserver la souveraineté étatique ou sauvegarder et protéger le droit à la vie ? En réalité, l'étude des tendances juridiques récentes en matière d'assistance humanitaire¹³⁹⁰ nous a clairement fourni une réponse, à travers les dispositions des résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990 et qui sont relatives à l'assistance humanitaire. En fait, l'Assemblée générale des Nations Unies stipule explicitement que lorsque survient une situation d'urgence sur le territoire d'un Etat, c'est à lui que revient la responsabilité première d'organiser l'assistance aux victimes.

Le seul lien qui existe entre la persévérance d'une situation d'urgence humanitaire et la mise en cause du droit à la vie, demeure le paragraphe inséré dans le préambule des résolutions précitées et dans lequel l'Assemblée générale des Nations Unies considère que : *« le fait de laisser les victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire, représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme »*¹³⁹¹. Par voie de conséquence, il serait légitime de conclure que les textes adoptés en la matière s'engagent timidement dans la voie de l'affirmation d'un lien entre la non-assistance et la violation du droit à la vie. En outre, le rôle humanitaire des Etats n'est conçu que de manière subsidiaire et même indirecte, en passant le plus souvent par les organisations non gouvernementales, les organisations humanitaires inter-étatiques ou privées.

Mais si l'on estime que le droit à la vie peut parfaitement légitimer une action d'intervention armée, est-il alors invoqué équitablement, quelque soit la situation ?

¹³⁹⁰ Cf. nos développements au sein du chapitre premier de cette partie.

¹³⁹¹ Cf. paragraphe 8 du préambule de la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 et paragraphe 6 du préambule de résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

A vrai dire, les rapports étatiques, marqués par des situations de faveur ou de privilège selon les intérêts des Etats puissants, avaient largement contribué à la complexité du raisonnement que l'on pouvait formuler à propos de la légitimité de l'ingérence à but humanitaire et avaient, par la même, révélé une incohérence, voire une injustice vis-à-vis du droit à la vie quand il est invoquée pour justifier une intervention humanitaire. En effet, et même si le droit international avait opté pour la consécration et la consolidation de l'assistance humanitaire, il reste néanmoins réticent à l'égard du droit d'ingérence. De ce fait, et malgré une prise de conscience des souffrances engendrées par les conflits, les guerres, les violences et les catastrophes de tout ordre, il est à constater que des buts aussi légitimes que la sauvegarde du droit à la vie ne sont invoquées que de manière très sélective et discriminatoire.

Prenons l'exemple des tueries commises par les russes vis-à-vis du peuple tchéchène, les drames vécus au quotidien par le peuple palestinien, les injustices commises par les chinois vis-à-vis de la population du Tibet, les crimes perpétrés chaque jour en Irak, les génocides provoquant des milliers de morts dans l'Afrique noire ou en Algérie à cause des conflits ethniques perpétrés (etc.). Ces exemples témoignent du silence, voire de la lâcheté de la communauté internationale face à la souffrance et à la mort. Ces populations enterrent leurs défunts par centaines, au quotidien, dans l'indifférence totale du monde et de la communauté internationale.

Où sont donc passées les valeurs d'humanité, de défense des droits de l'homme et surtout de protection du droit à la vie ? Ce ne sont alors que de beaux slogans inventés pour faire luire l'image des grandes puissances qui réagissent quand elles le veulent, c'est-à-dire quand elles ont intérêt pour agir, qui imposent leurs règles et qui, par dessus tout, découpent dans les textes et dans les conventions des interprétations sur mesure pour en faire des actions conformes à leur propre conception de l'humanitaire.

Ceux qui militent au profit du droit d'ingérence assuré par la force, légitimé par la protection du droit de la vie et ayant pour but de venir en aide à des populations menacées, risquent alors d'obtenir une chose et son contraire. En effet, l'emploi de la force, en lui même, est une arme à double tranchant. Pour sauver des civils en danger de mort, il faut autant de blessés et autant de pertes humaines dans un camp comme dans l'autre. Certes, la sophistication et le perfectionnement des armes de destruction massive (chimiques, biologiques ou nucléaires) ont atteint, aujourd'hui, un seuil de puissance tel que, pour sauver des vies, certains n'hésitent pas à anéantir, au préalable, des centaines, voir des milliers d'autres vies humaines¹³⁹². Quelle signification donner alors à ce droit à la vie, évoqué et invoqué à tort et à raison, selon que les circonstances ou que les intérêts de celui qui intervient ne le permettent ?

¹³⁹² L'histoire de l'action humanitaire nous en fournit des exemples fort éloquents :

- Au cours de l'action humanitaire en Irak, en 1991, en vue de sauver la population kurde, le bilan était de plusieurs milliers de morts.
- L'action humanitaire en ex-Yougoslavie, en 1992, et au Kosovo, en 1999, n'avait jamais épargné des milliers de morts de personnes civiles. Les massacres se sont déroulés, même en la présence des casques bleus.
- L'action humanitaire en Somalie, en 1992, n'a pas sauvé la population somalie de la famine et de la sécheresse qui avaient frappé le pays en juin 1992, en sus des conflits ethniques qui persistent jusqu'à aujourd'hui.
- L'action humanitaire pour sauver les Rwandais, en 1994, n'avait pas empêché qu'il y eut l'un des génocides les plus dramatiques que l'histoire de l'humanité n'ait jamais connu (presque un million de morts). Les massacres avaient persisté sous le regard des instances onusiennes.
- L'action humanitaire au Timor oriental, en 1999, n'a pas évité l'exécution de milliers de Timorais qui avaient choisi l'indépendance de leur pays et non un statut d'autonomie au sein de l'Indonésie.
- L'intervention américaine en Afghanistan, en 2001, en vue de combattre le terrorisme et sauver les droits de l'homme, avait révélé que les vrais terroristes étaient les occidentaux qui enterraient la population afghane sous les bombes, sans en distinguer les civils des militaires des Talibans.
- En octobre 2002, le gouvernement russe avait ordonné de diffuser un gaz toxique par les voies d'aération du théâtre de Moscou, où un groupe de Tchétchènes avaient pris en otage des centaines de Russes, en échange de l'octroi de leur indépendance. La mort de plusieurs Russes (plus d'une centaine) avait alors été provoquée par leur propre gouvernement et non par les Tchétchènes, qui avaient tous trouvé la mort.
- En mars 2003, l'intervention en Irak, en vue d'instaurer un régime démocratique, avait fait des milliers de morts innocents, des centaines de milliers de blessés graves, de brûlés et d'amputés. La destruction des centrales d'eau et d'électricité avait aussi généré une catastrophe humanitaire, alimentaire et sanitaire. Sur le plan économique, financier, social, archéologique, institutionnel, architectural, environnemental (etc.), le pays a été ruiné après avoir été enseveli sous des tonnes de bombes, jamais larguées d'une telle ampleur depuis la deuxième guerre mondiale.

Si la légitimité de l'ingérence appuyée sur le respect du droit à la vie semble contesté, qu'en sera-t-il si cette légitimité s'appuie aussi sur un devoir de solidarité internationale ?

b) Le devoir de solidarité internationale

*« L'Homme est-il humain par nature ? Lorsqu'il se montre charitable, incline la compassion, se porte au secours d'autrui parfois jusqu'à l'héroïsme, agit-il par instinct ? Peut-être. Et lorsqu'il dédaigne la détresse de cet autre hurlant à ses oreilles, implorant ou agonisant à ses yeux, son indifférence n'est-elle point naturelle ? Peut-être »*¹³⁹³. La dualité des situations est irréfutable. Paradoxalement, la nature humaine est contradictoire : tolérance et indifférence se conjuguent, fraternité et individualisme s'entremêlent et chacun d'entre nous porte en lui une partie du bien et une partie du mal.

Sommes-nous en mesure de dépasser les lacunes d'un système juridique international non encore achevé, de laisser de côté les principes de la souveraineté nationale, de non-recours à la force et de non-intervention, pour fonder autrement des possibilités d'action à motivation humanitaire, quitte à employer la force ? En réalité, l'action humanitaire, ou l'éventuelle intervention en sa faveur, trouvent leur légitimation en ce qu'elles accomplissent un devoir moral. Lequel ? Il s'agit d'un devoir de solidarité ou d'un impératif de fraternité et d'amour universel qui ont été ressentis, au fil des temps, comme religieux¹³⁹⁴, rationnels¹³⁹⁵ ou simplement moraux.

¹³⁹³ **MOURGEON (J.)**, « L'intervention internationale à titre humanitaire », in *Journal de droit international*, 1994/3, page 645.

¹³⁹⁴ L'Islam avait insisté sur des valeurs communes, il a invité les musulmans à s'aimer les uns les autres, à s'entraider, à s'occuper des malades, des infirmes, des orphelins, des pauvres (etc.). De même pour le christianisme qui a incité à l'amour universel en ces termes : « aimez-vous les uns les autres ; comme je vous ai aimés, vous aussi aimez-vous les uns les autres », (Jean, XIII, 34), commandement s'ajoutant à celui du Décalogue : « tu ne haïras point (...), tu aimeras ton prochain comme toi-même », (Lévitique XIX, 17).

¹³⁹⁵ On peut citer, par exemple, l'impératif catégorique Kantien : « interdis toi d'infliger aux autres, les souffrances et les douleurs que tu ne voudrais pas qu'on t'inflige », cité in **BEN ACHOUR (Y.)**, *Normes, foi et loi*, op. cit., page 148.

Dans sa réflexion philosophique à propos de l'intervention, René Coste souligne la primauté normative de la solidarité universelle et de la justice sur l'indépendance politique. Il présente ainsi la solidarité : « *la solidarité est celle de la communauté humaine universelle, qui découle de l'unité ontologique de l'humanité (...) et qui aboutit à notre époque, grâce aux progrès prodigieux en rapidité et en intensité du réseau des communications, à une véritable planétarisation* »¹³⁹⁶. En termes encore plus simples, le fait de porter secours spontanément à des personnes en détresse, parfois même, aux risques et aux périls de sa propre vie, constitue un devoir d'humanité. L'humanité, nouveau sujet collectif et virtuel institué, selon Gilbert Rist, « *un monde sans frontières, peuplé d'individus égaux, partageant la même nature humaine* »¹³⁹⁷. En effet, « *une fois supprimé le lien social qui relie les personnes enserrées dans des réseaux de relations familiales, hiérarchiques, nationales (...) le champ est libre pour penser une solidarité globale ou collective qui oblige également tous les individus à s'entraider face à des défis communs* »¹³⁹⁸.

C'était justement dans ce contexte idéologique que furent créées les toutes premières ONG humanitaires¹³⁹⁹ depuis 1863 avec Henry Dunant, fondateur du Comité de Genève (ancêtre du CICR), jusqu'à son universalisation avec le perfectionnement du droit international humanitaire et l'entrée en scène du Mouvement international de la Croix-Rouge¹⁴⁰⁰ et des autres ONG humanitaires

¹³⁹⁶ **COSTE (R.)**, « Réflexion philosophique sur le problème de l'intervention », op. cit., page 374.

¹³⁹⁷ **RIST (G.)**, « Origine de l'idéologie humanitaire et légitimité de l'ingérence », in **PERROT (M-D)**, (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, op. cit., page 36.

¹³⁹⁸ *Idem.*, op. cit., page 36.

¹³⁹⁹ Cf. notamment :

BEIGBEDER (Y.), *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruxelles, Bruylant, 1992.

GUELDICH (H.), « Le rôle des acteurs non étatiques dans l'aide humanitaire », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, *Acteurs non étatiques et droit international*, op. cit., pp. 243 - 255.

MULLER (J-D), *Les ONG ambiguës. Aides aux Etats, aides aux populations ?*, l'Harmattan, Paris, 1989.

POULIGNY (B.), « Les acteurs non étatiques et la guerre : réflexion à partir des organisations non gouvernementales d'aide humanitaire », in *Colloque La guerre entre le local et le global : Sociétés, Etats, Systèmes, CERI*, Paris, 29 - 30 mai 2000.

¹⁴⁰⁰ Le Mouvement international de la Croix-Rouge constitue un ensemble cohérent, laïque et à vocation universelle d'institutions nationales et internationales indépendantes, mais unies par leur

(telles que Médecins sans frontières et Médecins du monde, Aide médicale internationale, Care international, Oxfam, Save the children, Handicap international, Action contre la faim, etc.). C'est aussi dans ce terreau culturel précis que se sont enracinées les revendications des promoteurs du droit d'ingérence de fonder un tel droit dans l'ordre juridique international.

Comment se fait-il alors que les interventions humanitaires soient de plus en plus fréquemment appuyées par des moyens militaires ? S'agit-il d'un véritable progrès de la conscience morale universelle ?

A priori, et pour définir les contours de cette conscience morale, rappelons les propos de René La Senne qui la présente ainsi : « *La conscience morale (...) est le milieu agissant où tout ce que nous avons maintenant à décrire va se situer. Le propre de ce milieu c'est de pencher tout ce qu'il contient en avant, vers l'avenir, tel que l'intention morale le détermine (...). La conscience morale est toute entière lancée vers l'action par la question : que faire ? Sa tonalité est l'impatience. L'homme ne s'y parle plus à l'indicatif ; il s'y exhorte à l'impératif* »¹⁴⁰¹. Ces notations peuvent répondre aux inquiétudes formulées vis-à-vis du recours à la force, car elles expriment parfaitement la nécessaire corrélation entre solidarité et conscience.

Néanmoins, en dépit de tous les impératifs de solidarité, de fraternité, d'humanité et d'amour universel que nous avons évoqués et malgré le progrès de la conscience universelle dont nous avons parlé, certaines données peuvent être contraires à cette forme de légitimité morale, quitte à faire penser que l'action humanitaire ne résulte ni d'une évidence de l'esprit, ni d'un sentiment naturel d'amour universel.

mission humanitaire et leurs principes fondamentaux. Son action humanitaire consiste essentiellement à assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles des conflits et s'étend également aux victimes des catastrophes naturelles. Le Mouvement comprend le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹⁴⁰¹ **LA SENNE (R.)**, *Traité de morale générale*, Paris, 1949, page 312, cité in **COSTE (R.)**, *Morale internationale : l'humanité à la recherche de son âme*, Paris, Desclée, 1964, page 19.

Tout d'abord, le devoir de solidarité peut rester ignoré, négligé, voir manifestement écarté, laissant alors la place à l'indifférence et à l'égoïsme qui sont dictés, en réalité, par le jeu des intérêts et des rapports de force. En effet, et sachant que l'action humanitaire est avant tout une action coûteuse et pénible qui dépasse la volonté individuelle d'agir, cette action nécessite alors la mobilisation d'énormes moyens humains, matériels, financiers, logistiques, techniques et autres. C'est pourquoi la société internationale (constituée essentiellement par des Etats et des organisations internationales ou non gouvernementales) ne peut suivre l'instinct naturel de l'humanisme et de l'amour de l'autre et se plie souvent devant les intérêts des grandes puissances qui ont la capacité de financer l'aide internationale et les actions humanitaires et qui n'agissent point quand elles ne veulent pas agir, quelque soit l'urgence de la situation ou la gravité du drame humanitaire.

Ensuite, la solidarité internationale peut s'avérer sélective, discriminatoire, voir partielle. L'action humanitaire devient alors « *une entreprise réservée à certains, et dont la légitimité objective fondée sur la sauvegarde de la vie se brouille en devenant controversable* »¹⁴⁰². L'amour, dans ces cas, est désormais émis avec réserve, la fraternité fractionnée, le secours raciste et l'aide distribuée à la carte, pour certains, mais pas pour d'autres.

Enfin, les différentes interventions humanitaires, si elles ont lieu, souffrent d'innombrables difficultés matérielles et politiques pouvant les ralentir et les rendre inefficaces. Et même si on parvient à surmonter les obstacles qui relèvent de l'intervenant, restent alors les obstacles pouvant émaner de ceux pour qui on intervient. En effet, les gouvernements dont la population nécessite une aide humanitaire d'urgence peuvent se montrer réticents à toute ingérence, se cachant derrière des principes internationaux insurmontables de souveraineté

¹⁴⁰² **MOURGEON (J.)**, « L'intervention internationale à titre humanitaire », in *Journal de droit international*, 1994/3, page 646.

étatique impartageable et de frontières infranchissables. Ils refusent alors toute intervention extérieure, quelque'en soient les motifs, et quand bien même se réclamant d'une légitimité morale universelle.

Ces gouvernements peuvent aussi alimenter la haine et allumer le feu de la colère, en favorisant l'aide, si elle est acceptée, pour certains (principalement leurs alliés politiques) au détriment des autres, au sein de leur propre population. La discrimination n'est plus alors seulement d'ordre international, elle l'est aussi d'ordre interne. Il est patent de constater, dès lors, que la solidarité humaine dont il s'agit est insuffisante pour pouvoir justifier et mener à succès une action humanitaire. Cette dernière est soit dispersée, soit sélective.

Pour tenter de pallier à tous ces inconvénients, la communauté internationale devrait alors doubler d'efforts et sa volonté d'agir devrait être équitablement répartie. Beaucoup de personnes en situation de détresse attendent de ceux qui décident de l'action humanitaire encore mieux que des sentiments partagés ou des promesses qui raisonnent au creux. Ils souhaitent voir une action concrète, efficace et concertée¹⁴⁰³. Par conséquent, la conscience morale doit être un milieu interactif, qui agit et qui réagit. Son but n'est pas seulement d'apprécier mais d'apporter, par l'action et par la création, des solutions susceptibles de résoudre les problèmes de l'humanité, susceptibles d'apporter le bien être et la sérénité à tous ceux qui souffrent, ou au moins d'en limiter les souffrances, et susceptibles en définitive de transformer le monde actuel en un monde meilleur.

Mais pour y arriver, il est important que chacun d'entre nous manifeste un intérêt profond à l'égard des problèmes internationaux, des drames qui se déclenchent au-delà des frontières, des événements qui se passent dans les autres pays du monde, de leur évolution politique, économique, sociale et

¹⁴⁰³ En fait, les pensées optimistes et pleines de bonnes intentions ne suffisent plus à résoudre les problèmes de l'humanité, comme le prouve récemment l'affaire du Darfour au Soudan où la communauté internationale a mis beaucoup de retard pour réagir. Pour améliorer l'ordre humanitaire international, il faudrait mettre en place des mécanismes opérationnels plus rigoureux et des moyens d'action réellement efficaces.

culturelle. Aussi est-il primordial de parvenir à connaître toutes ces réalités vécues au quotidien, à travers des informations aussi objectives que possible, tout en écartant les clichés, les analyses superficielles et les points de vue hâtifs pouvant susciter, à tort, le mépris et la haine¹⁴⁰⁴.

Pareillement, la solidarité n'est pas seulement avoir conscience universelle des drames humanitaires, c'est aussi et surtout une certaine façon de les apprécier et s'engager à les apaiser. « *L'angoisse, écrit Monique Chemillier Gendreau, est commune mais ses conséquences sont divergentes selon qu'elles débouchent sur la recherche d'une protection égoïste renforcée ou sur l'expression d'une solidarité* »¹⁴⁰⁵. L'individualisme, la solitude, l'égoïsme, l'hypocrisie, le racisme, l'indifférence, l'intolérance, le fanatisme, le refus de l'autre, la rupture des liens, l'absence d'interactivité, etc., sont source de différends, de conflits, de guerres et de massacres. De tels comportements sont aux antipodes de l'esprit universel dont on fait les louanges.

Cet esprit universel est justement une « *conscience vive, toujours en éveil, de la solidarité qui unit toutes les nations du monde et tous les êtres humains, ainsi que de l'obligation qui en résulte de la respecter et de contribuer à son développement* »¹⁴⁰⁶. C'est aussi un comportement qui, selon René Coste, « *s'appuie sur la double conviction de l'unité de l'humanité et de la dignité de la personne humaine. A ses yeux, tous les hommes sont les passagers d'un même navire et chacun, bénéficiant de l'effort de tous les autres, a un rôle à jouer* »¹⁴⁰⁷. L'esprit universel est finalement un esprit universaliste animée de la fraternité et de la solidarité humaine et ne pouvant laisser insensible l'Homme

¹⁴⁰⁴ L'opinion publique mondiale (à travers les médias, les manifestations populaires, etc.) parvient aujourd'hui à sensibiliser plusieurs personnes des enjeux nouveaux que pose l'humanitaire en catastrophe. Nous aurons l'occasion d'analyser, avec plus de détails, les rapports qu'entretiennent les médias et l'engagement humanitaire au sein de la section deuxième de ce chapitre.

¹⁴⁰⁵ **CHEMILLIER-GENDREAU (M.)**, *Humanité et souverainetés : Essai sur la fonction du droit international*, éditions La Découverte, Paris, 1995, page 330.

¹⁴⁰⁶ **COSTE (R.)**, « Réflexion philosophique sur le problème de l'intervention », op. cit., page 147.

¹⁴⁰⁷ *Idem.*, op. cit., page 147.

noble, devant la misère et la tourmente. Raison de plus pour passer à l'action, dans les cas d'urgence.

Y aurait-il alors les mêmes difficultés et les mêmes nuances à propos de la légitimité de l'ingérence en tant que morale de l'extrême urgence ?

B- L'intervention humanitaire : morale de l'extrême urgence ?

« Si le droit règle les rapports politiques, nationaux et internationaux, il est des situations extrêmes, des situations de détresse et de misère, où la morale dicte la nécessité d'une adaptation du droit à l'urgence humanitaire »¹⁴⁰⁸. En effet, et face à l'émergence d'une situation d'urgence humanitaire quelconque, les promoteurs du droit d'ingérence soutiennent que les Etats ne doivent pas se retrancher derrière des principes du droit international auxquels il semble tout à fait légitime de déroger. Des situations d'urgence, au cours desquelles des vies humaines se trouvent directement menacées et où les manquements graves aux droits de l'homme, mettant en péril la vie de nombreuses personnes, peuvent par ailleurs exiger que l'on fasse exception à la souveraineté des Etats, pour ne point « renoncer délibérément à secourir un enfant affamé lorsque l'on dispose de la capacité miraculeuse de lui éviter une mort certaine, en intervenant à temps »¹⁴⁰⁹.

Certes, le débat sur la légitimité de l'ingérence humanitaire, en tant qu'exigence morale, consiste d'abord, et surtout, à aller au secours des victimes, quels qu'en soient les risques. Dans le langage de ses promoteurs¹⁴¹⁰, cela s'appelle la « morale de l'extrême urgence ». *« Que la malade saigne en deçà ou au-delà d'une frontière, les médecins doivent pincer le vaisseau et arrêter*

¹⁴⁰⁸ DUMAS (R.), « La France et le droit d'ingérence humanitaire », in *Relations internationales et stratégies*, n°3, 1991, page 57.

¹⁴⁰⁹ BRUNEL (S.), « Pour un humanitaire responsable », in *Géopolitique de la faim*, Paris, 2000, pp. 303 - 306, cité in *Problèmes politiques et sociaux, L'Action humanitaire*, op. cit., page 79.

¹⁴¹⁰ Il s'agit notamment de Mario Bettati et Bernard Kouchner qui étaient à l'origine de l'expression « morale de l'extrême urgence ».

l'hémorragie »¹⁴¹¹. C'est donc par cette morale de l'extrême urgence, que l'ingérence humanitaire se trouve justifiée, pour les auteurs qui en défendent le bien fondé.

« *C'est la sauvegarde de la vie, explique Bernard Kouchner, l'urgence, l'imminence d'un danger, en dehors de toute autre considération. Que diriez-vous d'un SAMU ou de pompiers qui s'interrogent, tergiversent, pèsent les raisons, décortiquent les curriculum vitae du patient, sollicitent les autorisations, habilitations, contreseings, avant de partir le soigner* »¹⁴¹². L'urgence fait donc apparaître une nécessité, donne naissance à un droit, elle n'est pas génératrice de morale particulière et elle ne peut être légitimée car elle porte, en elle-même, sa propre légitimité. Effectivement, « *lorsqu'un SAMU brûle un feu rouge, il le fait au nom d'un droit exceptionnel et non en vertu d'une morale autre que celle de la médecine. Aussi, lorsque, dans le domaine humanitaire, l'urgence nécessite une ingérence, est-ce l'ingérence elle-même qui a besoin de se justifier moralement, pas l'urgence* »¹⁴¹³.

Qu'est-ce qui justifie donc l'ingérence humanitaire ? « *la compassion* »¹⁴¹⁴, répond Bernard Kouchner. Qu'est-ce qui pousse à agir ? « *les persécutions, dit-il, la torture et les assassinats massifs* »¹⁴¹⁵. Qu'est-ce qui impose l'intervention ? « *L'indignation morale devant le mal* »¹⁴¹⁶, affirme-t-il. Dès lors, il serait opportun d'étudier, dans le cadre actuel du droit international, les deux hypothèses qui peuvent présenter un caractère d'urgence et susceptibles de légitimer, voire rendre licite, une intervention humanitaire armée : il s'agit de l'état de nécessité (a) et de la situation d'extrême détresse (b).

¹⁴¹¹ **KOUCHNER (B.)**, *Le malheur des autres*, op. cit., page 289.

¹⁴¹² **KOUCHNER (B.)**, « Le mouvement humanitaire », in *Le Débat*, n°67, novembre - décembre 1991.

¹⁴¹³ **THUAN (C-H)**, « De l'intervention humanitaire au droit d'ingérence : la morale de l'(extrême) prudence », op. cit., page 114.

¹⁴¹⁴ **KOUCHNER (B.)**, *Le malheur des autres*, op. cit., page 291.

¹⁴¹⁵ *Idem.* op. cit., page 291.

¹⁴¹⁶ *Ibid.* op. cit., page 291.

L'étude de ces deux possibilités nous éclairera, par ailleurs, sur leurs limites et leur relativité, face aux conditions draconiennes auxquelles elles sont soumises, en vertu du projet d'articles sur la responsabilité des Etats dans sa dernière version, du 12 décembre 2001¹⁴¹⁷, ce qui ne permettra pas de résoudre

¹⁴¹⁷ À sa première session, en 1949, la Commission du droit international avait inscrit la question de la « Responsabilité des Etats » sur la liste des sujets qu'elle jugeait propices à la codification. Comme suite à la résolution 799 (VIII) du 7 décembre 1953 dans laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies la priait de procéder, dès qu'elle le jugerait opportun, à la codification des principes du droit international régissant la responsabilité de l'Etat. La Commission, à sa septième session, en 1955, a décidé d'entreprendre l'étude de la question de la responsabilité des Etats. À sa quatorzième session, en 1962, la Commission a constitué une sous-commission qu'elle a chargée d'établir un rapport préliminaire contenant des suggestions quant à la portée de l'étude future et à la manière d'aborder le sujet. Le plan d'ensemble adopté par la Commission, à sa vingt-septième session, en 1975, pour le projet d'articles sur le sujet de la responsabilité des Etats envisageait l'économie du projet comme suit : la première partie porterait sur l'origine de la responsabilité internationale, la deuxième sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale, et une éventuelle troisième partie, que la Commission pourrait décider d'ajouter, sur la question du règlement des différends et de la mise en oeuvre de la responsabilité internationale. À sa trente-deuxième session, en 1980, la Commission a adopté à titre provisoire en première lecture la première partie du projet d'articles, intitulée « Origine de la responsabilité internationale ». Au terme de sa quarante-septième session, en 1995, la Commission avait adopté à titre provisoire les articles de la deuxième partie du projet d'articles. Elle avait également, à la quarante-septième session, en 1995, adopté à titre provisoire les articles devant figurer dans la troisième partie du projet d'articles. La Commission a achevé l'examen en première lecture des articles des deuxième et troisième parties du projet d'articles sur la responsabilité des États et décidé, en application des articles 16 et 21 de son statut, de transmettre aux gouvernements, par l'intermédiaire du Secrétaire général, le projet d'articles qu'elle avait adopté provisoirement en première lecture, en leur demandant de faire parvenir leurs commentaires et observations au Secrétaire général des Nations Unies, pour le 1er janvier 1998 au plus tard. À sa quarante-neuvième session, en 1997, la Commission a constitué un Groupe de travail sur la responsabilité des Etats chargé de traiter les questions liées à l'examen du sujet en deuxième lecture. À sa cinquante-deuxième session, en 2000, l'Assemblée générale a recommandé que la Commission du droit international poursuive ses travaux sur les sujets inscrits à son programme, y compris la responsabilité des Etats, en tenant compte des commentaires et observations que les gouvernements ont présentés par écrit ou qui ont été formulés oralement lors des débats à l'Assemblée, et a rappelé qu'il importait que la Commission dispose des vues des gouvernements concernant le projet d'articles sur la responsabilité des Etats qu'elle avait adopté, à titre provisoire, en première lecture à sa quarante-huitième session, en 1996. La seconde lecture a été arrêtée lors de la quarante neuvième session de la Commission, en 1997. Le projet de la Commission de droit international relatif à la responsabilité internationale des Etats pour fait internationalement illicite est arrivé à son stade ultime, le 12 décembre 2001. Cf. Résolution adoptée sans vote, le 12 décembre 2001, Responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite du 12 décembre 2001, AZ/RES/56/83.

Pour le commentaire du projet d'articles de la CDI, voir notamment :

Rapport de la CDI à l'Assemblée générale des Nations Unies, Documents officiels, supplément n°10 (A/56/10), Nations Unies, 2001, pp. 29- 393.

CRAWFORD (J.), BODEAU (P.), PEEL (J.), « La seconde lecture du projet d'articles sur la responsabilité des Etats de la commission du droit international: évolutions ou bouleversements? », in *RGDIP*, 2000/4, pp. 911 - 935.

CRAWFORD (J.), *The international law Commission's articles on state responsibility*, Cambridge, 2002.

aisément la contradiction entre le respect de la souveraineté étatique et ses deux corollaires, d'une part et la nécessité de porter des secours rapides et immédiats aux populations victimes, d'autre part.

a) L'état de nécessité

Historiquement, l'excuse de nécessité a été invoquée pour pouvoir justifier des actions armées n'ayant aucun motif humanitaire, même officiel. Le seul exemple relativement récent présentant un aspect humanitaire et justifié par un état de nécessité, a été l'envoi par la Belgique de parachutistes au Congo en 1960, pour protéger la vie des ressortissants belges et européens¹⁴¹⁸.

Dans ce cadre de l'analyse, et même si, théoriquement, on peut invoquer l'état de nécessité pour légitimer une intervention humanitaire s'appuyant sur la force armée, un certain nombre de conditions excessives sont imposées en la matière. En effet, le projet de la Commission de droit international sur la responsabilité internationale de l'Etat pour fait internationalement illicite, dans sa dernière version de 2001, en limite largement la mise en œuvre. L'article 25 du projet, dans sa version finale, dispose que :

« 1. L'Etat ne peut invoquer l'état de nécessité comme cause d'exclusion de l'illicéité d'un fait non conforme à l'une de ses obligations internationales que si ce fait : a) constitue pour l'Etat le seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent ; et b) ne porte pas gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'Etat ou des Etats à l'égard desquels l'obligation existe ou de la communauté internationale dans son ensemble.

2. En tout cas, l'état de nécessité ne peut être invoqué par l'Etat comme cause d'exclusion d'illicéité : a) si l'obligation internationale en question exclut la

PELLET (A.), « La codification du droit de la responsabilité internationale : tâtonnements et affrontements », in *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité, Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague, Martinus Nijhoff publishers, 2001.

¹⁴¹⁸ A cette occasion, la Belgique avait prétendu s'être trouvée « dans une situation d'absolue nécessité », ce qui l'avait amené à protéger, par la force armée, la vie de ressortissants belges et d'autres européens retenus comme otages par les mutins de l'armée et par les insurgés congolais, Cf. *ACDI*, 1980, II, 2^e partie, page 43, paragraphe 25.

*possibilité d'invoquer l'état de nécessité; ou b) si l'Etat a contribué à la survenance de cette situation »*¹⁴¹⁹.

Il ressort de l'énoncé de cet article que deux catégories de conditions sont nécessaires quant à l'établissement d'un état de nécessité. La première catégorie découle de l'article 25 § 1 du projet d'articles du 12 décembre 2001. Elle peut être résumée ainsi : l'état de nécessité est invoqué à tort, s'il n'y a pas véritablement nécessité¹⁴²⁰.

La deuxième catégorie de conditions, en vertu de l'article 25 § 2 du projet d'articles du 12 décembre 2001, consiste en l'exclusion de l'état de nécessité dans certaines hypothèses. Seulement le cas de l'alinéa a) du paragraphe 2 de cet article intéresse le cadre de notre étude¹⁴²¹.

¹⁴¹⁹ L'article 33 du projet, dans sa première lecture, adopté en 1996, disposait que :

« 1. *L'état de nécessité ne peut pas être invoqué par un Etat comme cause d'exclusion de l'illicéité d'un fait de cet Etat non conforme à une de ses obligations internationales, à moins que:*

a) ce fait n'ait constitué le seul moyen de sauvegarder un intérêt essentiel dudit Etat contre un péril grave et imminent ;

b) ce fait n'ait pas gravement porté atteinte à un intérêt essentiel de l'Etat à l'égard duquel l'obligation existait.

2. En tout état de cause, l'état de nécessité ne peut pas être invoqué par un Etat comme cause d'exclusion d'illicéité :

a) si l'obligation internationale à laquelle le fait de l'Etat n'est pas conforme découle d'une norme impérative de droit international général ; ou,

b) si l'obligation internationale à laquelle le fait de l'Etat n'est pas conforme est prévue par un traité qui, explicitement ou implicitement, exclut la possibilité d'invoquer l'état de nécessité en ce qui concerne cette obligation ; ou,

c) si l'Etat en question a contribué à la survenance de l'état de nécessité ».

¹⁴²⁰ Olivier Corten et Pierre Klein expliquent, dans ce sens, que : « *De toute manière, lors d'une intervention humanitaire, l'existence même de l'Etat intervenant n'est pas en cause, son but étant de sauver des personnes d'un péril et non de se sauver lui même. Par ailleurs, dans le cas d'un recours à la force, un 'intérêt essentiel' de l'Etat victime est évidemment touché* », Cf. **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 216.

¹⁴²¹ Il est utile de noter, à cet égard, que l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 33, dans la première version du projet d'articles de 1996, laissait apparaître une hypothèse qui a été supprimée dans la version finale du projet d'articles de 2001. Il s'agit du cas où « *l'obligation internationale à laquelle le fait de l'Etat n'est pas conforme découle d'une norme impérative de droit international général* ». Cette hypothèse consiste à exclure l'invocation de l'état de nécessité pour légitimer un recours à la force, contraire à une norme impérative du droit international général. Selon la Commission, les normes impératives « *sont si essentielles pour la vie de la communauté internationale qu'il est à plus forte raison inconcevable d'admettre qu'un Etat puisse décider unilatéralement de ne pas respecter les obligations qu'elles posent à sa charge, pour extrême que soit l'état de nécessité dans lequel il tombe* ». Dans ce sens, la Commission de droit international a pris le soin de mentionner certaines obligations dont la violation ne peut jamais être justifiée sur cette base: « *L'obligation dont le caractère impératif ne saurait faire aucun doute, est celle qui interdit de porter atteinte par la force à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un autre Etat. La commission tient à le*

Cette hypothèse consiste à exclure les recours à la force constitutifs d'agression des possibilités d'évoquer l'état de nécessité. Dans ce cadre, Olivier Corten et Pierre Klein soutiennent que l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies, relatif à l'interdiction du recours à la force et interprété à la lumière de son objet et de son but, exclut implicitement l'état de nécessité, pour une agression armée¹⁴²².

Quoiqu'il en soit, nous pensons qu'en définitive, aucune intervention humanitaire ne pourra être justifiée sur la base de l'excuse de l'état de nécessité. Celle-ci exclut, en effet, toutes les hypothèses de recours à la force, soit en étant inapplicables aux violations de normes impératives du droit international, dont l'article 2 § 4 de la Charte, soit en rendant impossibles à réaliser les conditions nécessaires à l'établissement d'une véritable nécessité.

Peut-on alors tirer la même conclusion pour ce qui est de la situation de détresse, ou devrait-on y voir une circonstance pouvant exclure l'illicéité de l'emploi de la force, en cas d'intervention humanitaire ?

b) La situation de détresse

Etant donné le fait que l'état de nécessité ne peut que rarement exclure l'illicéité d'un recours à la force en cas d'intervention humanitaire, nous devons alors envisager la question des circonstances excluant l'illicéité sous un autre angle, celui de la détresse¹⁴²³. Vu que cette deuxième situation vise

souligner avec beaucoup de rigueur, car ce sont les tentatives passées des Etats d'en appeler à l'état de nécessité, pour justifier des actes d'agression, des conquêtes, des annexions réalisées par la force qui sont le plus souvent à l'origine de craintes suscitées par l'idée d'admettre la notion d'état de nécessité en droit international », Cf. ACDI, 1980, II, 2^e partie, page 49, paragraphe 37.

Néanmoins, l'article 26 du projet d'articles sur la responsabilité des Etats, dans sa version finale du 12 décembre 2001, dispose clairement qu' : « aucune disposition du présent chapitre n'exclut l'illicéité de tout fait de l'Etat qui n'est pas conforme à une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général ». Ce qui revient à dire que l'état de nécessité ne justifie pas une action armée, même pour des motivations humanitaires, car cet acte est contraire aux normes établies en droit international, dont les principes de non-recours à la force et de non-intervention.

¹⁴²² CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 216.

¹⁴²³ Il est à noter que l'article 32 du projet de la Commission de droit international, dans sa version de 1996, et qui était placé sous le titre « *Extrême détresse* » a été modifié en 2001 pour laisser sa place à

théoriquement à sauver des personnes et non à préserver les intérêts d'un Etat, comme dans le cas précédent, nous nous trouvons donc, à priori, dans l'hypothèse la plus proche d'une action humanitaire.

C'est la raison pour laquelle, la majeure partie de la doctrine favorable au droit d'ingérence humanitaire mettent en exergue la notion de morale de l'extrême urgence et invoquent généralement la détresse des populations victimes de catastrophes naturelles, de guerres civiles, de viol des droits de l'homme ou de répression de la part de leur propre gouvernement, afin de justifier la possibilité du recours à la force dans ces cas.

Néanmoins, cette situation de détresse est, elle aussi, soumise à un certain nombre de conditions pour pouvoir justifier la possibilité du recours à la force. En effet, l'article 24 du projet de la Commission de droit international sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, dans sa dernière version de 2001, dispose que : « 1. *L'illicéité du fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si l'auteur dudit fait n'a raisonnablement pas d'autre moyen, dans une situation de détresse, de sauver sa propre vie ou celle de personnes qu'il a la charge de protéger.* 2. *Le paragraphe 1 ne s'applique pas : a) si la situation de détresse est due, soit uniquement soit en conjonction avec d'autres facteurs, au comportement de l'Etat qui l'invoque ; ou b) si le dit fait est susceptible de créer un péril comparable ou plus grave* »¹⁴²⁴.

En premier lieu, l'article 24 § 1 exclut les hypothèses des situations de détresse qui sont invoquées à tort. La situation de détresse est, tout d'abord,

l'article 24 du projet d'articles sur la responsabilité internationale des Etats, dans sa version finale du 12 décembre 2001, sous le titre « *Détresse* ».

¹⁴²⁴ L'article 32 du projet de la Commission de droit international, dans sa version de 1996, disposait que :

« 1. *L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si l'auteur du comportement qui constitue le fait de cet Etat n'a pas d'autre moyen, dans une situation d'extrême détresse, de sauver sa vie ou celle des personnes confiées à sa garde.*

2. *Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'Etat en question a contribué à la survenance de la situation d'extrême détresse ou si le comportement en question était susceptible de créer un péril comparable ou supérieur* ».

invoquée à tort, si l'action entreprise pour y mettre fin n'est pas strictement nécessaire. Sur un autre plan, il est à noter que la détresse à laquelle l'Etat veut mettre fin doit toucher soit les organes de l'Etat eux-mêmes, soit les personnes confiées à sa garde.

En deuxième lieu, la situation de détresse est aussi invoquée à tort, si l'action entreprise pour y mettre fin est susceptible de créer un « *péril comparable ou supérieur* ». Selon la Cour internationale de justice, « *il serait inadmissible de vouloir justifier un comportement qui, pour sauver la vie d'une personne ou d'un petit groupe de personnes, mettrait en péril l'existence d'un nombre plus élevé d'êtres humains, ou risquait de porter atteinte à des intérêts supérieurs d'autres Etats ou de la communauté internationale dans son ensemble* »¹⁴²⁵.

D'après ce qui précède, « *la seule intervention armée humanitaire susceptible d'être légitimée par l'extrême détresse reste un recours à la force non constitutif d'agression* »¹⁴²⁶. Mieux encore, « *si on applique l'ensemble de ces conditions théoriques à notre hypothèse, la seule opération humanitaire licite consisterait en une pénétration-éclair d'un petit contingent de forces militaires étrangères qui, en désespoir de cause, tenteraient de sauver leurs ressortissants d'une mort certaine, tout en prenant garde d'éviter de causer des dommages sur le territoire de l'Etat victime* »¹⁴²⁷.

Quoique drastiques et extrêmement rigoureuses, nous pensons que les conditions envisagées, pour exclure l'illicéité en cas de recours à la force, dans l'hypothèse d'une situation de détresse, restent néanmoins raisonnables car l'emploi de la force et de la guerre ne peut qu'être une solution de détresse, pour une situation d'extrême détresse. Parallèlement, le fait que cette situation soit d'une urgence extrême ne signifie pas pour autant la possibilité d'abuser de manière illimitée du recours à la force. Le recours à cette possibilité doit, en

¹⁴²⁵ Cf., ACIDI, 1979, II, 2^e, page 151, paragraphe 11.

¹⁴²⁶ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 218.

¹⁴²⁷ Idem., op. cit., page 219.

effet, être indispensable, c'est-à-dire impossible à être remplacé par des moyens pacifiques. En définitive, le recours à la force et aux armes, dans ces cas précis, doit être raisonnable, de peur qu'il n'y ait disproportion flagrante et inexplicable entre la réalité de la situation et les résultats escomptés.

D'ailleurs, Claudie Lavaud souligne ces contradictions qui animent le débat autour de la légitimité de l'ingérence humanitaire, surtout lorsque les motifs d'urgence, de nécessité ou de détresse l'emportent face au respect de la souveraineté étatique et ses corollaires¹⁴²⁸. L'auteur résume cette ambiguïté en ces termes : « *Nous ne serons jamais installés dans l'éthique pour pouvoir faire la morale aux autres, mais nous serons presque toujours dans une éthique de détresse : dans certaines situations peuvent se trouver confrontées deux exigences qui deviennent contradictoires parce qu'elles ne peuvent être satisfaites simultanément ; il faudrait donc choisir une exigence non comme absolue mais comme supérieure à une autre exigence moins urgente ; le sacrifice d'une valeur mettra en relief la priorité d'une autre* »¹⁴²⁹. C'est ainsi que, sur un ordre moral, philosophique, social ou religieux, il pourrait être légitime de mener une action « *lorsque le seuil du tolérable a été franchi dans l'horreur, le sang et les larmes* »¹⁴³⁰.

Des questions, telles que : de quoi se mêle-t-on, pourquoi donc s'ingérer dans les affaires d'autrui, ou encore : au nom de quoi, au nom de quel droit un pays ira-t-il se mêler des affaires d'un autre (etc.), cesseront alors d'être sujettes

¹⁴²⁸ Néanmoins, sur le plan de l'ordre juridique, il est encore vain de parler d'une quelconque exception nouvelle s'ajoutant aux cas de légitime défense et des mesures coercitives autorisées par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Il est important, à cet égard, de rappeler que, depuis les attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis, et le monde anglo-saxon en général, cherchent toujours davantage à ce que des conventions ne soient plus conclues. Ils préfèrent des déclarations de principe, non contraignantes, des résolutions non obligatoires adoptant des projets en exprimant des félicitations au rapporteur, et d'autres textes similaires. Le projet de la Commission du droit international relatif à la responsabilité des Etats, arrivé à son stade ultime le 12 décembre 2001, après plus de cinquante ans de travaux, risque bien de subir le même sort. La volonté de faire aboutir à une convention internationale contraignante, conformément à ce qui se faisait jusqu'ici, semble tomber sous le couperet de cette tendance anti-règles à la mode.

¹⁴²⁹ LAVAUD (C.), « L'ingérence comme éthique de détresse », in BOYE (M.), (sous dir.), *Vous avez dit ingérence : nouveaux propos sur le droit et le devoir d'ingérence*, Boulogne, éditions du Griot, 1994, page 30.

¹⁴³⁰ *Idem.*, op. cit., page 30.

à des rejets catégoriques. Ces réactions de rejet, quoique souvent naturelles et découlant d'un sentiment d'égoïsme ou de neutralité, devraient, par la même, opter pour une nouvelle direction.

En somme, le droit à la vie, une conscience universelle de la douleur d'autrui, une solidarité internationale envers ceux qui souffrent, la détresse et l'urgence conjuguées à la nécessité de porter secours aux blessés sont tous des éléments qui, selon les promoteurs du droit d'ingérence, incitent à ce que l'éthique passe au stade de la concrétisation, pour que les populations victimes puissent recevoir l'aide dont ils ont besoin, au-delà du débat stérile autour de la légalité et la légitimité de l'ingérence humanitaire. Ainsi, intervenir pour arrêter la guerre et les massacres, s'avère être, selon eux, une bonne cause témoignant de la moralisation du droit des gens et affirmant la grandeur de l'Homme et de l'Humanité. Dépasser les contraintes et vaincre l'impossible à travers l'action, joindre le geste à la parole, militer en faveur d'une cause juste, c'est justement ce qu'il faut pour que l'amour d'autrui évoqué ne soit pas amputé de ses titres de noblesse, et la solidarité universelle dont il est question ne soit point un langage de bois. D'ailleurs, Bernard Kouchner affirme vivement que : « *les joies de l'action humanitaire émergent par surprise, les fraternités ne valent que dans l'action, les instants d'unité se fondent sur les déchirures* »¹⁴³¹.

Pourtant, cette entreprise n'est guère aussi facile qu'on le croit. Le bon et le juste ne sont que des valeurs relatives, à la limite subjectives, pour ceux qui y croient ; et accepter un droit d'ingérence humanitaire en tant que norme positive en droit international, dans le but de préserver et protéger des valeurs morales, ne peut qu'être dangereux, au risque d'en abuser en invoquant, à tort et à raison, le but humanitaire de l'action.

Malgré les réticences relevées, George Scelle est bien résolu de constater que « *le droit est à la conjonction de l'éthique et du pouvoir* »¹⁴³². La première,

¹⁴³¹ **KOUCHNER (B.)**, *Le malheur des autres*, op. cit., page 264.

¹⁴³² Cité in **BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.)**, *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., page 26.

explique Mario Bettati, lui donne « *son inspiration et sa légitimité* »¹⁴³³, le second lui donne « *sa forme et sa force, par son autorité* »¹⁴³⁴. Bien que cette parodie puisse être approuvée au niveau du droit interne, il est difficile d'en dire autant pour ce qui est de l'ordre international, où « *l'éthique est éclatée et le pouvoir éparpillé* »¹⁴³⁵ et ce, en raison de l'affrontement des souverainetés, la diversité des cultures et la disparité du développement au sein de la société internationale. Serait-on alors en mesure de conclure que, malgré tout, l'ordre juridique international privilégie davantage les intérêts des Etats que les valeurs humaines et que pour passer du plan de l'éthique à celui du droit, il nous faudra encore compter sur l'action des gouvernements qui tardent souvent à se mobiliser, non parce que le droit d'ingérence humanitaire est juridiquement flou et les mécanismes de sa mise en œuvre sont encore précaires, mais tout simplement parce qu'ils n'ont pas intérêt à agir.

Il est évident que le problème de l'ingérence humanitaire se situe bien au dangereux carrefour de la morale et du droit. Peut-on alors encore aspirer, comme y insistent les promoteurs du droit d'ingérence, à voir s'édifier un socle normatif et juridique solide permettant de transformer l'ingérence humanitaire en une nouvelle génération des droits de l'homme ou, au mieux, selon les vœux de Bernard Kouchner, d'être ajoutée en tant que nouveau chapitre à la Déclaration universelle des droits de l'homme ? Qu'en est-il alors, lorsque la légitimité de l'ingérence est plutôt étudiée à travers le prisme des fondements de l'Etat de droit, à savoir la promotion de la démocratie et la protection des droits de l'homme ?

Paragraphe deuxième

La recherche d'une légitimation de l'ingérence à travers les principes de l'Etat de droit

¹⁴³³ *Idem.*, op. cit., page 26.

¹⁴³⁴ *Ibid.*, op. cit., page 26.

¹⁴³⁵ DUPUY (P-M), « Situations et fonctions des normes internationales », in BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., page 156.

Outre la quête de la légitimité de l'ingérence humanitaire à travers la morale internationale et ses valeurs éthiques, il y a lieu de voir si la pratique interventionniste des Etats peut trouver sa légitimation¹⁴³⁶ en faisant appel aux notions de base de l'Etat de droit, à savoir la démocratie et la protection des droits de l'homme. Devenant, de plus en plus, « *la caution de légitimité de tout pouvoir* »¹⁴³⁷, le discours sur l'Etat de droit tend aujourd'hui, plus que jamais, surtout suite aux événements du 11 septembre 2001, à s'élargir et à conquérir des dimensions nouvelles, quitte à s'être imposé par la force dans certaines régions du monde, par la communauté internationale.

Le débat sur l'acception de l'intervention dans les affaires internes d'un autre Etat, pour lui imposer ou y rétablir le régime démocratique, demeure toujours une question extrêmement controversée, en raison, du principe de l'autonomie constitutionnelle qui traduit la liberté étatique dans son choix politique, économique, social et culturel et ce, en dehors de toute pression extérieure. De même, la question de savoir si les violations massives des droits de l'homme, eu égard à leur dimension universelle, peuvent autoriser une intervention armée dans les affaires internes des Etats reste, elle aussi, non encore résolue. En fait, ces deux questions constituent parfaitement la négation même d'un attribut fondamental de l'Etat, à savoir sa souveraineté et ce, à travers la remise en question du principe de l'autonomie constitutionnelle.

Longtemps consacré par le droit international positif¹⁴³⁸ et confirmé par la jurisprudence internationale¹⁴³⁹, l'autonomie constitutionnelle connaît

¹⁴³⁶ Sur le plan étymologique, il y a une nuance entre la notion de légitimité qui est la qualité de ce qui est légitime et la notion de légitimation qui est l'action de légitimer, Cf. *Dictionnaire de la langue française Larousse*, op. cit.

C'est dans ce sens qu'Olivier Corten avait souligné la différence entre les deux notions, en définissant la légitimation comme étant « *l'action de produire de la légitimité, c'est-à-dire de faire accepter comme légitime une action ou une position, que cette action soit légitime ou non, légale ou illégale* », in **CORTEN (O.)**, « Légalité, légitimité et légitimation : conclusion générale », in **CORTEN (O.) et KLEIN (P.)**, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, op. cit., page 304.

¹⁴³⁷ **CHEVALLIER (J-J)**, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 1992, page 153.

¹⁴³⁸ Le principe de l'autonomie constitutionnelle figure dans l'article 1 commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et

aujourd'hui, avec la fin de la guerre froide et la fin de l'opposition Est-Ouest, une remise en question fondamentale qui témoigne, comme le souligne René-Jean Dupuy, d'un « *passage de l'équivalence des régimes politiques à la légitimité exclusive de la démocratie libérale* »¹⁴⁴⁰.

A ce niveau d'analyse de la légitimité de l'ingérence humanitaire, on se penchera alors sur les questions de savoir si la promotion ou le rétablissement de la démocratie (A), ainsi que la lutte pour garantir le respect des droits de l'homme (B) peuvent ouvrir, comme le soutiennent les promoteurs du droit d'ingérence, une voie vers l'acceptation de cette dernière notion, tout en affirmant la profonde remise en cause de la souveraineté étatique et surtout du principe de l'autonomie constitutionnelle, à travers une tentative d'universalisation de ces droits et valeurs.

culturels du 19 décembre 1966 et qui dispose que : « *Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel* ».

Ce principe est réaffirmé dans certaines résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, notamment :

- Résolution 2131 du 21 décembre 1965 qui dispose que : « *tout Etat a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part de n'importe quel Etat* ».
- Résolution 2625 du 24 octobre 1970 dont l'article 1 dispose que : « *chaque Etat a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique* ».
- Résolution 3281 du 12 décembre 1974 dont l'article 1 dispose que : « *chaque Etat a le droit souverain et inaliénable de choisir son système économique, de même que ses systèmes politique, social et culturel, conformément à la volonté de son peuple sans ingérence, pression ou menace extérieure d'aucune sorte* ».

¹⁴³⁹ La Cour internationale de justice s'est prononcée sur le principe de l'autonomie constitutionnelle à l'occasion de deux affaires :

- Avis consultatif du 16 octobre 1975 concernant l'*Affaire du Sahara Occidental* où il est affirmé que : « *aucune règle de droit international n'exige que l'Etat ait une structure déterminée, comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde* », *CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, pp. 43 - 44, paragraphe 94.
- Arrêt du 27 juin 1986 relatif à l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* où il est affirmé que : « *chaque Etat possède le droit fondamental de choisir et de mettre en œuvre comme il l'entend son système politique, économique et social* », *CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, page 131, paragraphe 258.

¹⁴⁴⁰ **DUPUY (R-J)**, « Concept de démocratie et action des Nations Unies. Rapport introductif », *Colloque de l'A.F.N.U.* (23 octobre 1993), *Bulletin du Centre d'information des Nations Unies*, Paris, décembre 1993, n°7 et 8, pp. 59 - 62, cité in **BEN ACHOUR (R.)**, « Egalité souveraine des Etats, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et liberté de choix du système politique, économique et social », in *Solidarité, égalité, liberté, Federico Mayor Amicorum Liber*, Bruxelles, Bruyant, 1995, page 788.

A- La légitimité démocratique : une voie vers l'ingérence démocratique ?

La notion de légitimité démocratique exprime « *l'idée ou la doctrine selon laquelle le régime démocratique est le seul dont la domination et la capacité à dicter des ordres auxquels on doit obéir sont acceptées et reconnues* »¹⁴⁴¹. Plus généralement, la légitimité démocratique signifie que « *seul un gouvernement démocratique est bon, ou encore, que la seule valeur politique est la démocratie* »¹⁴⁴².

Selon le Professeur Slim Laghmani, le concept Démocratie « *a été investi par des idéologies extrêmement différentes, voir antagoniques, de sorte qu'il est impossible de lui donner une définition autre que stipulative* »¹⁴⁴³. En fait et dans « *légitimité démocratique* », la démocratie désigne sa version libérale, c'est-à-dire « *un régime fondé sur le pluralisme politique, des élections périodiques, libres, le respect des droits de l'homme et l'institution d'un Etat de droit* »¹⁴⁴⁴.

La légitimité démocratique est, par la même, une notion chargée de bonnes valeurs qui ne peuvent qu'être universellement acceptées, car extrêmement positives. Mais arriver à l'imposer, directement ou indirectement, à l'encontre même de la souveraineté étatique, dans le but de justifier une intervention armée, c'est tout le problème de son invocation controversée, en vue de légitimer l'ingérence démocratique (a). Arriver à en étendre les contours jusqu'à condamner et combattre tout ce qui est anti-démocratie, à travers une lutte internationale accrue contre le terrorisme et arriver à combattre ce terrorisme par la répression et par la guerre, si nécessaire, c'est là aussi une autre facette du problème (b).

¹⁴⁴¹ ARNAUD (A-J), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie de droit*, LGDJ, 1988, page 225.

¹⁴⁴² LAGHMANI (S.), « Vers une légitimité démocratique », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, op. cit., page 249.

¹⁴⁴³ *Idem.*, op. cit., page 249.

¹⁴⁴⁴ *Ibid.*, op. cit., page 249.

a) **Ingérence et Démocratie**

L'une des caractéristiques marquantes de la nouvelle configuration du monde, suite à l'effondrement des régimes communistes, est sûrement la tendance à la généralisation du modèle politique de démocratie libérale. Depuis quelques années, nous entendons parler, de plus en plus, de concepts nouveaux tels que : « ingérence politique » ou « ingérence démocratique ». Cela veut dire que des Etats tiers ou des organisations internationales ou transnationales peuvent, ou doivent, agir soit dans le sens de la promotion, soit dans le sens de la garantie de la démocratie et des valeurs démocratiques dans d'autres Etats jugés comme non démocratiques ou totalitaires. Ainsi, l'intervention est organisée au nom de la démocratie, soit pour établir, soit pour rétablir un gouvernement ou un régime jugé démocratique, ou tout au moins pour lutter en sa faveur. Tout se passe comme s'il existe, en droit international, un principe de légitimité démocratique.

Certes, la légitimité démocratique s'est internationalisé, en bénéficiant d'un discours politique de la part de l'Organisation des Nations Unies qui lui est incontestablement favorable¹⁴⁴⁵ et elle semble être, aujourd'hui, de plus en plus, affirmée dans plusieurs documents internationaux¹⁴⁴⁶ et régionaux¹⁴⁴⁷. Toutefois,

¹⁴⁴⁵ Dans ses différents rapports, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, s'est montré un fervent militant en faveur de la démocratie, tout en associant démocratie-paix internationale, démocratie-droits de l'homme et démocratie-développement. « *Dans ses trois agendas pour la paix, pour le développement et pour la démocratisation, le Secrétaire général des Nations Unies s'est adonné à un véritable plaidoyer pour le système démocratique (...) il a déployé tous les efforts pour que ses idées accèdent à la positivité* », **BEN ACHOUR (R.)**, « La contribution de Boutros Boutros-Ghali à l'émergence d'un droit international positif de la démocratie », in **BOUTROS-GHALI (B.)**, *Paix, développement et démocratie*, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 911 et 916.

¹⁴⁴⁶ Cet effort d'internationalisation peut être déduit d'un certain nombre de résolutions récentes, adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, en vue du renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, Cf. notamment la résolution 57/221 du 27 février 2003 intitulée « Renforcement de l'Etat de droit », la résolution 58/13 du 24 novembre 2003, intitulée « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles (ou) rétablies », la résolution 58/180 du 17 mars 2004 intitulée « Affermissement du rôle de l'ONU aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation ».

La promotion de l'Etat de droit et de la démocratie est d'autant plus explicite dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur l'activité de l'Organisation des Nations Unies de 2005,

il paraît difficile de considérer qu'il existe un modèle démocratique dont le droit international impose le respect. En fait, l'existence même d'une règle internationale clairement établie et prescrivant l'obligation de promouvoir ou de garantir la démocratie, n'a pas encore été prouvée¹⁴⁴⁸. Sinon, on peut se demander quelle est la base d'une telle norme et quelle en serait la portée ? Est-ce qu'elle autorise clairement les Etats ou les organisations internationales ou transnationales à restaurer la démocratie, lorsque celle-ci est menacée par une rébellion armée ?

Certains auteurs considèrent que les travaux de l'ONU proclamant l'effectivité du principe des élections authentiques et périodiques¹⁴⁴⁹, constituent un pas vers l'émergence d'une règle de droit prescrivant l'obligation de promouvoir la démocratie. Néanmoins, la lecture attentive des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptées dans ce sens depuis 1988, nous permet de constater une certaine ambivalence dans le contenu de ces résolutions puisqu'elles se réfèrent au principe de la souveraineté étatique et au

intitulé « Promouvoir l'Etat de droit », AG, 59^e session, Documents officiels, supplément n° 1, A/59/1/2005.

¹⁴⁴⁷ Cf. Déclaration d'Helsinki de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) de 1975 et la Charte de Paris du 21 novembre 1990, pour laquelle les Etats membres s'engagent à « *édifier, consolider, raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement de leurs nations* ». De même, l'article 6 § 1 du Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 dispose que : « *L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres* ». L'Organisation de l'Unité Africaine a mis en place la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples le 26 juin 1981, Charte dans laquelle plusieurs principes de protection des droits de l'homme et de garantie de l'Etat de droit ont été proclamés.

¹⁴⁴⁸ La Cour internationale de justice constate, dans *l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, que : « *une sorte de droit général qui autoriserait les Etats à intervenir directement ou non, avec ou sans force armée pour appuyer l'opposition interne d'un autre Etat, dont la cause paraîtrait particulièrement digne en raison des valeurs politiques et morales avec lesquelles elle s'identifie* » n'existe pas. Plus précisément, et selon la Cour, « *le droit international contemporain ne prévoit aucun droit général d'intervention de ce genre* », *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil de la CIJ, op. cit., 1986, paragraphes 206, 209 et 266.

¹⁴⁴⁹ A sa 43^e session, l'Assemblée générale des Nations Unies avait décidé d'inclure à l'ordre du jour de la 44^e session un point intitulé : « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes » (résolution 43/157 du 8 décembre 1988). Depuis, elle adopte, à chaque session, une résolution portant cet intitulé. Il s'agit notamment des résolutions : 44/146 du 15 décembre 1989, 45/150 du 18 décembre 1990, 46/137 du 17 décembre 1991, 47/139 du 18 décembre 1992, 48/131 du 20 décembre 1993, 49/190 du 23 décembre 1994, (etc.), in LAGHMANI (S.), « Vers une légitimité démocratique ? », op. cit., page 268.

libre choix du système politique mais insistent, en même temps, sur des élections honnêtes et périodiques. Cette ambivalence s'accroît d'autant plus que fut adoptée, parallèlement à cette première série de résolutions, une deuxième série qui privilégie la souveraineté et la non-ingérence des Etats¹⁴⁵⁰, constituant ainsi la négation même de la première.

Parallèlement, l'action opérationnelle de l'ONU, à travers les assistances électorales qu'elle avait apportées à certains Etats, surtout aux pays africains, n'offre pas pour autant une garantie de la démocratie. D'ailleurs, et dans un grand nombre de ces Etats, l'adoption de régimes démocratiques basés sur le pluralisme et l'Etat de droit s'est avérée plus formelle que réelle. « *Ce sont au mieux, affirme Majid Benchikh, des démocraties de façade qui remplacent des systèmes à parti unique, tout en restant dans la catégorie des Etats autoritaires* »¹⁴⁵¹. Ingérence démocratique ou pas ? Tel n'est pas le problème. C'est plutôt d'un problème de légitimité qu'il s'agit ; et c'est à la question de savoir s'il est légitime de fonder les bases de la promotion ou du rétablissement de la démocratie dans un Etat tiers et souverain, qu'il faudra répondre.

Sur le plan du droit positif, nous pouvons affirmer qu'il n'existe, jusqu'à présent, aucune norme positive en droit international public imposant la valeur démocratie¹⁴⁵². Néanmoins, sur le plan pratique, la question démocratique a été posée à l'occasion de l'attitude de la communauté internationale, notamment à travers l'Organisation des Nations Unies, face aux trois débats suivants : les assistances électorales, les coups d'Etat et l'aide au développement.

¹⁴⁵⁰ Il s'agit des résolutions intitulées : « Respect des principes de souveraineté internationale et de non-ingérence dans les affaires des Etats en ce qui concerne les élections », dont notamment les résolutions : 44/147 du 15 décembre 1989, 45/151 du 18 décembre 1990, 46/130 du 17 décembre 1991, 47/130 du 18 décembre 1992, 48/124 du 20 décembre 1993, 49/180 du 23 décembre 1994, etc., *Idem.*, op. cit., page 269.

¹⁴⁵¹ **BENCHIKH (M.)**, *Les Organisations internationales et les conflits armés*, op. cit., page 45.

¹⁴⁵² Dans ce sens, le professeur Sadok Belaid affirme que : « *le principe de démocratie, en dépit de proclamations politiques émanant de toutes parts, ne s'est pas traduit par une règle de droit international positif* », in **BELAID (S.)**, « Rapport de synthèse », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, op. cit., page 303.

Tout d'abord, et pour ce qui est de l'assistance électorale, il est à rappeler que malgré les efforts de l'ONU dans son action normative en la matière¹⁴⁵³, l'assistance électorale entreprise par l'ONU s'est toujours faite à la demande de l'Etat ou avec son consentement, c'est-à-dire dans le cadre de la logique de l'accord. Néanmoins, il s'agit le plus souvent d'un consentement formel, issu d'une sorte de pression diplomatique, politique ou même économique, de la part de l'organisation mondiale. L'Etat en question n'a plus alors le choix car soit il consente, généralement formellement, pour ne point contrarier les Etats les plus puissants et avec lesquels il a forcément des intérêts ; soit il les contrarie mais il serait par la suite méprisé, voir rejeté du cercle des Etats privilégiés tels que déterminés par le jeu des rapports de force internationaux¹⁴⁵⁴.

Ensuite, et concernant la condamnation des coups d'Etat menés contre des régimes librement élus, l'ONU avait condamné les coups d'Etat au nom de la légalité constitutionnelle et de la légitimité démocratique des gouvernements renversés. Toutefois, et malgré l'inexistence d'une norme positive imposant la valeur démocratie, l'action de l'ONU dans le but d'universaliser le système de démocratie libérale n'a pas cessé d'évoluer et de s'affirmer¹⁴⁵⁵. De surcroît, il est important de souligner que l'ONU peut avoir, face au même problème des coups d'Etat, des attitudes différentes, controversées, critiquables et

¹⁴⁵³ Cf. les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, relatives au « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes » et indiquées aux notes précédentes.

¹⁴⁵⁴ La question de renverser le régime de Saddam Hussein en Irak, pour y voir un nouveau régime soi-disant démocratique et non totalitaire, s'avère être l'une des causes directes de la guerre menée contre ce pays en avril 2003. Les Américains, ayant détourné l'attention de l'opinion publique en soupçonnant les Irakiens de disposer d'armes chimiques, biologiques et nucléaires de destruction massive, susceptibles de menacer la sécurité et la paix internationales et faisant pression sur les autres puissances, ils défendaient en premier lieu leurs propres intérêts stratégiques et pétroliers dans la région. La question démocratique n'étant, en somme, qu'un simple camouflage qui n'a rien à voir avec les enjeux politiques des Etats-Unis dans la région.

D'ailleurs, cette guerre, ainsi que ses justifications annoncées et occultées, ont été farouchement contestées par l'opinion publique mondiale. Quatre ans après cette guerre illégale et illégitime, l'Irak est loin d'être un Etat démocratique.

¹⁴⁵⁵ Dans ce cadre, on peut rappeler l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies des résolutions 49/30 du 7 décembre 1994, 50/133 du 29 décembre 1995, 51/31 du 6 décembre 1996 et 52/18 du 15 janvier 1998, intitulées : « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies ».

contestables¹⁴⁵⁶. Cela rejoint alors le même jeu d'intérêts stratégiques, économiques, politiques et autres que peuvent avoir l'ONU, ou plutôt les Etats-Unis et leurs alliés, auprès des Etats faisant l'objet d'intervention. Cette attitude ambiguë ne pourra alors nullement nous renseigner à propos d'une coutume internationale générale constante en faveur d'une ingérence démocratique, en vue de condamner les coups d'Etat.

Enfin et en ce qui concerne la relation entre la promotion de la démocratie et l'aide internationale au développement, le lien est quasi systématique. En fait, l'aide dont bénéficient essentiellement les pays en voie de développement, apparaît comme souvent conditionnée ; celle-ci ne devant s'opérer qu'aux Etats qui ont satisfait certaines exigences dont, en particulier, un processus de démocratisation et de respect des droits de l'homme. Mais la relation établie entre développement économique et progrès politique, à travers l'institution des valeurs de libéralisme et de démocratie, avait souvent fait l'objet de plusieurs discours politiques¹⁴⁵⁷, sans se transformer pour autant en norme juridique. Bref, l'ambiguïté de cette dernière question reste entière car il est clair que, sur le plan pratique, l'aide internationale au développement est effectivement conditionnée par l'engagement du pays qui la sollicite, dans la voie démocratique.

Si nous pouvons conclure, à ce niveau de l'analyse, qu'en droit international positif, il n'y a pas de norme générale astreignant les Etats à adopter un régime démocratique et que, parallèlement à ce constat, sur le plan de la pratique internationale, il y a effectivement un souci grandissant en vue de renforcer et de promouvoir les valeurs démocratiques, quitte à les considérer comme légitimes pour fonder une ingérence, il faut néanmoins rester prudent

¹⁴⁵⁶ Voir, dans ce sens, l'étude du professeur Slim Laghmani sur les coups d'Etat en Haïti (1991) et au Burundi (1993), ainsi que ses développements à propos de la comparaison de l'attitude de l'ONU dans l'un et l'autre cas. Il conclut, en fin d'analyse, que : « *ce fait ne peut s'expliquer que par le peu d'intérêt qu'ont les membres du Conseil de sécurité, et notamment les membres permanents, à s'impliquer directement dans la situation. A la différence de Haïti, le Burundi n'est pas un pays voisin des Etats-Unis d'Amérique* », in **LAGHMANI (S.)**, « Vers une légitimité démocratique », op. cit., pp. 260 - 266.

¹⁴⁵⁷ Voir les déclarations du Directeur général du Fonds monétaire et du Secrétaire général des Nations Unies, citées in **LAGHMANI (S.)**, « Vers une légitimité démocratique », op. cit., pp. 275 - 276.

quant au maniement habile des Etats puissants de la notion de démocratie et des valeurs démocratiques.

D'ailleurs, la base idéologique même qui investit les valeurs démocratiques reste vivement contestable. Plusieurs auteurs et philosophes n'hésitent pas à affirmer qu'il n'existe point de modèle démocratique authentique, unique, valable pour toutes les sociétés et susceptible d'être exporté et même d'être imposé partout. De surcroît, même au sein des régimes qui se prétendent démocratiques, il est presque impossible d'envisager la démocratie de la même façon, car *« la démocratie ne s'improvise pas, elle est un apprentissage compliqué, différent d'une société à l'autre. Toute société s'engageant dans une expérience démocratique, le fait avec son histoire, sa culture, ses schémas politiques »*¹⁴⁵⁸.

Tout au plus, la notion de démocratie est bien souvent utilisée à tort et à travers, même pour mener la guerre. Ceux qui militent en sa faveur poursuivent en réalité, des buts souvent politiques et stratégiques inavoués, tout en prétendant qu'ils ont l'intention d'instaurer une démocratie à l'échelle mondiale ou qu'ils ont pour but de protéger la paix et la sécurité internationales¹⁴⁵⁹. Ils commettent ainsi un abus de langage et usent de pure apparence, à travers l'illusion démocratique.

C'est notamment le cas des Etats-Unis d'Amérique qui vont jusqu'à faire pression sur les membres du Conseil de sécurité et sur l'opinion publique mondiale, poussant ainsi l'Organisation des Nations Unies à agir ou la

¹⁴⁵⁸ **MOREAU-DEFARGES (Ph.)**, *Un monde d'ingérences*, Presses de sciences politiques, 1997, page 87.

¹⁴⁵⁹ A entendre les déclarations du président américain George W. Bush, il paraît très étrange de voir un Etat s'appropriier, tout simplement, le sort politique d'un autre Etat souverain, comme s'il était annexé à lui. Le 20 août 2002, le président américain avait déclaré à Crawford (Texas) : *« J'ai de grands projets. Il n'y a rien de plus grand que d'apporter la paix au monde. Si nous continuons dans cette direction, il faudra que le régime change en Irak, c'est clair. En Corée du Nord aussi. J'ai horreur de ce Kim jong-Il, il me dégoûte. Il affame et torture son peuple, il brise des familles. Je pense la même chose de Saddam et de l'Irak, c'est viscéral. Je ne sais pas si nous allons attaquer Saddam, mais si nous le faisons, ce sera pour servir la cause d'un monde plus pacifique (...). Je suis le genre de personne qui aime calculer les risques, mais je sais aussi en prendre »*, Cf. **SOUDAN (F.)**, « La guerre de George W. Bush », in *L'intelligent (Jeune Afrique)*, n°2189 - 2190, du 22 décembre 2002 au 4 janvier 2003, page 66.

persuadant de ne point agir, selon que leurs propres intérêts ne soient ou non mis en jeu. Mais au cas où la communauté internationale toute entière est opposée à la logique américaine de faire la guerre pour imposer la démocratie et les valeurs démocratiques, les Etats-Unis sont capables de décider de la guerre et de la mener unilatéralement. Ils sont donc capables de passer outre l'autorisation du Conseil de sécurité et outre les contestations populaires, gouvernementales et non gouvernementales dans le monde. Cette nouvelle logique de puissance, à l'américaine, en vue d'imposer la démocratie et des régimes soi-disant démocratiques, s'écarte ouvertement de la légalité et de la légitimité internationales. Elle n'est animée que par des intérêts égoïstes, immoraux qui n'ont rien à voir avec la démocratie et qui n'ont rien de démocratique¹⁴⁶⁰.

Comment donc défendre la légitimité démocratique lorsque ceux mêmes qui en servent de modèles, en donnent le pire exemple ? Comment faire de l'illusion démocratique une espérance ancrée dans la réalité et pas seulement, comme l'a écrit Anaisabel Prera Flores, « *une chimère trompeuse, afin que la dynamique des aspirations l'emporte sur l'amertume des illusions perdues* »¹⁴⁶¹ ?

Certes, il nous semble que le discours sur la légitimité démocratique est le fait d'un rapport de force international. Il exprime l'idéologie dominante au plan international. De plus, un Etat souverain peut choisir librement son système politique, économique, social et même culturel, en vertu du principe de l'autonomie constitutionnelle et en vertu du principe de non-intervention qui n'a aucune exception légale, autres que celles de légitime défense et celles des

¹⁴⁶⁰ Cela a été le cas lors de la guerre en Afghanistan en 2001, afin d'éradiquer le régime des Talibans et dans le but d'imposer un régime démocratique confié à Hamid Karadhay.

La force américaine a aussi été déployée lors de la guerre en Irak en 2003, afin de mettre fin au régime despotique de Saddam Hussein et pour y substituer, ou disons y imposer, un régime démocratique. Cette guerre, déclenchée contre toute légalité et contre toute légitimité internationales, constitue de ce fait un précédent dans l'histoire des relations internationales.

Ce qui s'est passé en Afghanistan et en Irak servira, dès lors, d'exemple pour tout gouvernement qui n'opte pas pour la démocratie, telle que définie par les Etats-Unis d'Amérique.

¹⁴⁶¹ **PRERA FLORES (A.)**, « La démocratie à l'aube du XXI^e siècle : une fin ou un moyen ? Un modèle ou une culture ? Principes universels ou simples règles de conduite ? », in **BOUTROS-GHALI (B.)**, *Paix, développement, démocratie*, op. cit., page 1280.

mesures collectives autorisées par le Conseil de sécurité. La question de choix de son système politique demeure donc une question interne qui ne peut avoir de répercussions sur la paix et la sécurité internationales et qui ne peut donc ouvrir la brèche à une soi-disant ingérence démocratique. De même, un régime démocratique imposé de l'extérieur peut être rejeté par réflexe nationaliste.

Par voie de conséquence, parler d'un principe démocratique universel demeure de l'ordre de l'idéal plutôt que celui du réel¹⁴⁶². Nous pensons alors que le fait de justifier l'ingérence en adoptant le discours sur la légitimité démocratique, et ramener l'ingérence humanitaire à une forme de démocratisation des populations des dictatures politiques ou militaires, revient à y voir une nouvelle forme de protectorat, ou un droit de regard sur des Etats souverains, ce qui va à l'encontre de l'autonomie constitutionnelle et des principes de libre choix de leurs systèmes politique, économique, social et culturel.

Néanmoins et suite aux véritables bouleversements qu'a connus le monde pendant ces dernières années, l'attention de l'opinion publique mondiale est désormais fixée sur des problèmes nouveaux et de nature différente. Ces changements ont tellement semé l'horreur et la panique aux quatre coins du monde et il en demeure toujours ainsi, qu'une extension du champ de l'ingérence démocratique allait enfanter un discours nouveau et une pratique nouvelle, condamnant le terrorisme et allant jusqu'à légitimer des guerres et des ingérences massives, au nom de la lutte contre le terrorisme international.

Peut-on alors justifier, d'une manière ou d'une autre, des pratiques interventionnistes ayant pour but de lutter contre le terrorisme ?

b) Ingérence et lutte contre le terrorisme

¹⁴⁶² Dans ce sens, Sayaman Bula-Bula souligne que : « *la consécration du principe démocratique universel demeure sauve, mais davantage à la manière d'un idéal que d'une réalité vivante* », in **BULA-BULA (S.)**, « L'ordre juridique à l'épreuve des réalités », in *RADIC*, n°5, 1993, page 71.

Dix ans après la fin de la guerre froide, une guerre nouvelle s'annonce. Oussama Ben Laden, el-Qaïda, les Talibans et plus généralement, l'islamisme radical constituent, pour les démocraties libérales occidentales, un défi idéologique à bien des égards plus grave que celui lancé naguère par le communisme. En effet, après les attentats du 11 septembre 2001¹⁴⁶³ perpétrés contre la première puissance mondiale et suite à son énorme médiatisation, un grand mouvement de soutien aux Etats-Unis s'est spontanément manifesté, à travers le monde. Plusieurs gouvernements européens, en particulier, se sont mobilisés pour les aider à mener leur guerre contre le terrorisme. Bien entendu, il s'agit de légitimer, ou non, des interventions armées, en luttant contre les foyers du terrorisme, où qu'il soit.

Aujourd'hui, nous assistons désormais à la naissance d'un « hyper terrorisme »¹⁴⁶⁴, « *stade ultime du terrorisme classique* »¹⁴⁶⁵. Les armes utilisées sont traditionnelles (avions détournés, couteaux, etc.), mais les objectifs sont spectaculaires, symboliques et le nombre de victimes intolérable. L'hyper

¹⁴⁶³ Ces événements avaient été l'occasion d'une doctrine abondante en droit international. Depuis cette date, d'innombrables articles et ouvrages avaient été publiés pour raconter l'événement, Cf. notamment :

BONIFACE (P.), (sous dir.), *Les leçons du 11 septembre*, PUF, Paris, 2003.

CONDORELLI (L.), « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », in *RGDIP*, vol.105, 2001, pp. 829 - 848.

EISEMANN (P-M), « Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense », in **BANNELIER (K.)**, (sous dir.), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Paris, 2002, pp. 239 et ss.

JEAMBAR (D.), (sous dir.), *La première guerre du XXI^e siècle, le choc du 11 septembre*, L'Express éditions, 2001.

POULAIN (M.), « Les attentats du 11 septembre et leurs suites, quelques points de repère », in *AFDI*, 2002, pp. 27 - 48.

Le Tonnerre du 11 septembre, Dossier de la revue *Vingtième Siècle*, n°76, 2002.

Par ailleurs, notons que les événements du 11 septembre 2001 restent encore mystérieux par maints aspects, vu les contradictions, les confusions et les incertitudes des déclarations officielles des Etats-Unis, à ce sujet. Certains doutent même de la théorie d'attentat et pensent que le gouvernement américain était au courant de ce qui allait se passer le 11 septembre 2001. Cf. notamment :

MEYSSAN (Th.), *11 septembre 2001 : L'effroyable imposture*, éditions Carnot, 2002.

¹⁴⁶⁴ L'hyperterrorisme désigne un type de terrorisme ayant pour but des destructions massives. Ce terme est surtout employé dans les médias depuis les attentats du 11 septembre 2001 qui, en réponse, ont déclenché une réaction d'ampleur géopolitique désignée sous le nom de guerre contre le terrorisme.

¹⁴⁶⁵ **LIMAM (Z.)**, « Un monde en guerre : Naissance de l'hyper terrorisme », in *Afrique magazine*, n°193, octobre 2001, page 49.

terrorisme dispose de financements apparemment illimités, de réseaux de complicité nombreux et diffus. L'hyper terrorisme n'a ni territoire ni capitale, il n'a pas d'attaches fixes et il se nourrit de la misère et de la haine. « *A cet hyper terrorisme, va répondre l'hyper contre-terrorisme, déterminé et multiforme de l'occident* »¹⁴⁶⁶.

C'est donc au delà de l'établissement ou du rétablissement de la démocratie, que les Etats puissants agissent. La question du terrorisme, souligne Gérard Soulier, « *n'est pas neuve mais peut être y a-t-il quelque chose de neuf qui pourrait marquer comme un tournant : la réaction des Etats est devenue, partout, massivement sanglante, plus meurtrière que le terrorisme lui-même. Le contre-terrorisme tendrait ainsi à n'être rien d'autre que le terrorisme lui-même* »¹⁴⁶⁷. Ce passage résume, à lui seul, l'ampleur du problème actuellement très en vogue ; il s'agit d'un problème très complexe, très controversée et aussi difficile à définir qu'à réprimer.

La raison pour laquelle on évoque la question du terrorisme, à ce niveau de l'analyse, c'est que l'on assiste aujourd'hui à un acharnement sans merci, de la part des démocraties occidentales, à l'égard de tous ceux qui sont soupçonnés de près ou de loin de se rattacher au terrorisme. Leurs interventions armées deviennent de plus en plus justifiées par un droit de légitime défense, mais qui peut prendre des dimensions nouvelles, autres que celles classiques reconnues et défendues par la Charte des Nations Unies. En fait et depuis l'avènement des attentas du 11 septembre 2001, on a souvent entendu à travers d'autres pays du monde, de nouveaux attentas terroristes¹⁴⁶⁸, de bains de sang, de corps de civils

¹⁴⁶⁶ *Idem.*, op. cit., page 49.

¹⁴⁶⁷ **SOULIER (G.)**, « Comment combattre le terrorisme ? », in *Manière de voir (Le Monde Diplomatique)*, 11 septembre : Ondes de choc, n°60, novembre - décembre 2001, page 38.

¹⁴⁶⁸ La liste des attentats terroristes les plus importants qui ont eu lieu dans le monde, depuis le 11 septembre 2001, comporte notamment : l'attentat de l'hôtel Park de Netanya, en Israël (27 mars 2002) ; attentat-suicide devant la synagogue de la Ghriba sur l'île de Djerba en Tunisie (11 avril 2002) ; attentat de Bali en Indonésie (12 octobre 2002) ; explosions à Casablanca au Maroc par bombes humaines (16 mai 2003) ; explosion d'une voiture piégée devant l'Hotel Marriott à Jakarta en Indonésie (5 août 2003) ; un camion piégé explose à côté du siège de l'ONU à Bagdad en Irak, entraînant le décès du représentant des Nations Unies Sergio Vieira de Mello (19 août 2003) ; attentat

déchiquetés, d'arrestations en série, d'interrogations et de condamnations abusives, (etc.).

Les Etats soupçonnés d'accueillir ou d'aider des terroristes et des réseaux du terrorisme sont classés « axe du Mal »¹⁴⁶⁹. Toute intervention militaire préventive ou répressive contre eux, serait alors considérée par les Etats intervenants comme légitime car ces « Etats voyous »¹⁴⁷⁰, selon la qualification

à la bombe dans des trains de Madrid en Espagne (11 mars 2004) ; une bombe remplie de clous explose à Cologne, en Allemagne (9 juin 2004) ; deux attentats suicides à Ankara et Istanbul en Turquie, à la veille de la visite de George W. Bush (25 juin 2004) ; attentat contre l'ambassade australienne à Jakarta en Indonésie (9 septembre 2004) ; triple attentat à la voiture piégée à Taba et à Ras Chetan dans le Sinaï en Égypte (7 octobre 2004) ; attentat à la voiture piégée à Beyrouth au Liban, tuant l'ancien Premier ministre libanais Rafiq Hariri (11 février 2005) ; attentat suicide dans le souk de Khân al-Khalili au Caire en Égypte (7 avril 2005) ; série de quatre attentats dans les transports en commun de Londres revendiqués par un groupuscule affilié à al-Qaida (7 juillet 2005) ; attentats à Charm el-Cheikh en Égypte (23 juillet 2005) ; triple attentat à Dahab en Égypte (24 avril 2006) ; attentats dans les transports ferroviaires de Bombay (11 juillet 2006) ; attentat à Bangkok en Thaïlande (31 décembre 2006) ; attentat du Samjhauta Express (19 février 2007) ; attentats au Maroc et en Algérie (avril 2007) ; sans compter les multiples attentats qui se sont succédés depuis 2003, notamment en Irak, presque chaque jour, <http://www.fr.wikipedia.org/terrorisme>.

¹⁴⁶⁹ Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le concept « axe du Mal » est apparu chez George W. Bush. La Doctrine Bush a été énoncée pour la première fois le 20 septembre 2002, dans un document de politique intitulé « *The National Security Strategy of the United States of America* » et fut reprise par la suite lors d'un discours du président américain George W. Bush au Congrès américain, le 4 février 2004. Cette stratégie de sécurité nationale de l'administration Bush prône la guerre préventive, le maintien de la suprématie militaire américaine dans le monde ainsi que le développement de la coopération internationale, des droits de l'homme et de la liberté. Elle vise, en particulier, la refondation du monde arabo-musulman en « Grand Moyen-Orient ». L'administration républicaine de George W. Bush a désigné en 2002 trois pays qui forment l'axe du mal : la Corée du Nord (qui a, certes, consenti à un accord explicite avec les Etats-Unis pour limiter ses recherches nucléaires à des objectifs civils, mais elle a poursuivi ses ventes de missiles à moyenne portée à plusieurs Etats qui pourraient à leur tour les fournir à des organisations terroristes ou en être dessaisies par elles), l'Iran (qui serait en passe de se doter d'armes de destruction massive, en particulier nucléaires, selon les experts américains convaincus que les dirigeants iraniens en ont pris la décision en voyant leur pays entouré de puissances projetant d'avoir ou ayant déjà un armement nucléaire, comme la Russie, l'Irak, Israël, le Pakistan et l'Inde ; de surcroît, c'est un pays qui pourrait prêter la main à des organisations considérées par Washington comme « terroristes », semblablement au Hezbollah libanais) et l'Irak sous le régime de Saddam Hussein (qui n'a pas été impliqué dans les attentats du 11 septembre, mais il n'a pas accepté de se soumettre à l'emprise américaine, c'est pourquoi il avait mérité une action préventive). Selon l'administration Bush, ces pays soutiendraient le terrorisme et possèderaient des armes de destruction massive ou pourraient s'en procurer, ou/et auraient tendance à violer les traités de non-prolifération et de désarmement des armes nucléaires qu'ils ont signés.

¹⁴⁷⁰ Le concept d'« Etat voyou » renvoie au concept d'un Etat qui ne respecte pas les lois internationales les plus essentielles, organise ou soutient des attentats, ou viole de manière systématique les droits les plus élémentaires de l'être humain. Réservée à sept pays bien précis (Corée du Nord, Cuba, Irak, Iran, Libye, Soudan et Syrie), l'expression « rogue state », que l'on peut traduire par Etat voyou, Etat hors-la-loi ou encore Etat paria, désignait des pays qui, selon l'administration George W. Bush, soutenaient le terrorisme et, par conséquent, étaient soumis unilatéralement à des sanctions. L'appellation a été utilisée, dans un premier temps, par le gouvernement des Etats-Unis et

des occidentaux, représentent un défi à la démocratie et à l'Etat de droit et seraient, de ce fait, une menace à la paix et la sécurité internationales¹⁴⁷¹. Défi à la démocratie, dans la mesure où celle-ci est antagonique au système totalitaire qui étouffe les singularités et écrase les dissidences. Défi à l'Etat de droit, dans la mesure où l'Etat revendique, selon la formule de Max Weber, le monopole de

certaines de leurs alliés, comme le Royaume-Uni. Le concept d'« Etat voyou », aujourd'hui officiellement abandonné, a été particulièrement flexible.

Finalement, les critères étaient parfaitement clairs : un « Etat voyou » n'était pas simplement un Etat criminel, c'était un Etat qui ne se pliait pas aux ordres des puissants et, en particulier des Etats-Unis (comme la Libye par exemple qui n'était plus considérée comme Etat voyou par les Américains, après avoir promis de renoncer à son programme nucléaire). L'utilisation de cette expression a été, d'ailleurs, fortement discutée, et certains considèrent que les Etats-Unis sont le premier Etat voyou au monde.

De la même manière que le gouvernement américain était et est encore le principal défenseur du concept d'Etat voyou, les critiques de la politique étrangère américaine dénoncent l'utilisation de ce terme utilisé contre n'importe quel régime hostile aux Etats-Unis, sans nécessairement être une véritable menace. Certains écrivains, comme William Blum (ancien fonctionnaire du Département d'Etat des Etats-Unis), défendent l'idée selon laquelle le terme d'Etat voyou est applicable aux Etats-Unis méritant, plus qu'aucun autre pays, ce qualificatif d'Etat voyou, car ce pays est celui qui possède le plus important stock d'armes nucléaires au monde, il intervient militairement sans mandat de l'ONU, soutient des régimes dictatoriaux et commet des actes criminels barbares, sous couvert de liberté, de démocratie et de droits de l'homme. Mark Curtis explique que le terme Etat voyou est applicable aux Etats-Unis ou même au Royaume-Uni pour la politique étrangère appliquée par ces Etats. Des écrivains comme le philosophe Jacques Derrida ou le linguiste Noam Chomsky dénoncent l'utilisation de ces termes étant, selon eux, une justification de l'impérialisme et une expression propagandiste ; Cf. notamment :

BLUM (W.), *Rogue State: A Guide to the World's Only Superpower*, Common courage press, 2001.

Traduction: **MARTELLA (M.) et MOHLER (L.)**, *L'Etat voyou*, L'Aventurine, Paris, 2002.

CHOMSKY (N.), « L'Amérique, Etat voyou », in journal *Le monde diplomatique*, 2002.

CHOMSKY (N.), *La Loi du plus fort : Mise au pas des Etats voyous*, éditions Serpents à Plumes, 2002.

CURTIS (M.), *Web of deceit*, 2003.

DERRIDA (J.), *Voyous*, 2003.

¹⁴⁷¹ C'est sur la base de ce raisonnement que les Etats-Unis étaient intervenus en Afghanistan en 2001, dans le but d'éliminer les poches du terrorisme, de chasser les leaders d'el Qaïda, mais surtout de capturer Oussama Ben Laden « mort ou vif », en vain. Six ans après, le sort des Afghans est devenu pire que ce qu'il était sous le régime des Talibans. L'économie du pays se base sur le trafic de la drogue, le pays est encore non stable sur le plan politique, économique et social, la pauvreté a augmenté de plus en plus, les infrastructures détruites, le sort des prisonniers afghans au Guantanamo est encore méconnu, et Oussama Ben Laden non encore capturé.

C'est aussi sur la base de ces fondements que les Etats-Unis avaient fait la guerre contre l'Irak en 2003, accusant Saddam Hussein d'avoir contribué au financement des terroristes, d'avoir des relations avec Ben Laden et de constituer une menace pour la sécurité internationale. Quatre ans après, le chef d'el Qaïda en Irak Abou Mussâab Zarkaoui a été tué par les Américains, et Saddam Hussein a été exécuté le 30 décembre 2006, mais l'Irak est toujours déchiré et voué à ses propres contradictions, malgré le changement de stratégie des Etats-Unis dans la région, depuis le début de l'année 2007.

Ces deux exemples devraient servir d'avertissement pour tout autre Etat ou gouvernement aidant ou soutenant le terrorisme. Néanmoins, ces agissements ne serviront, en réalité, que d'alimenter la haine, l'agressivité et la violence contre « l'Empire américain ».

la violence légitime et que le terrorisme s'avère la négation même des règles de droit, des procédures préétablies ainsi que du monopole étatique de la justice, de la force et du pouvoir. Ces défis tournent au dilemme, surtout lorsqu'on se trouve confronté aux failles du droit, notamment le droit international, encore imprécis quant à la définition du terrorisme et quant à sa répression.

Phénomène souvent condamné par la communauté internationale, le terrorisme relève toujours d'une catégorie embarrassante qui ne connaît pas, jusqu'à présent, une définition précise et catégorique. Avant l'Organisation des Nations Unies, la Société des Nations avait péniblement abouti à cette acception, à l'occasion du Traité de Genève du 16 novembre 1931¹⁴⁷². Mais ce traité ne fut guère appliqué. Néanmoins et depuis 2001, certains Etats, tels les Etats-Unis¹⁴⁷³ et le Royaume-Uni, avaient résolu ce problème de définition, en publiant des listes d'organisations considérées comme terroristes. Toutefois, cette méthode si empirique, définir les coupables plutôt que le crime, s'était vouée à l'échec car très limitée. L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, pourtant confrontées depuis longtemps au terrorisme, n'en donnèrent pas de définition.

Plusieurs tentatives de définition du terrorisme ont été faites à l'ONU, mais aucune n'a abouti. La France soutient la définition proposée par le Groupe de personnalités de haut niveau, selon lequel le terrorisme est « *tout acte [...] commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire* »¹⁴⁷⁴.

¹⁴⁷² Ce Traité a été signé à Genève le 16 novembre 1931, suite à l'assassinat du Roi Alexandre 1^{er} de Yougoslavie et du ministre Barthou. Cette initiative avait abouti à deux conventions, l'une sur le terrorisme qui se référait tautologiquement à la terreur (« *le terrorisme, ce serait des faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur* »), et l'autre proposait la création d'une Cour pénale internationale. Ces deux conventions ne furent pas ratifiées.

¹⁴⁷³ Depuis plusieurs années, les Américains avaient établis des listes de personnes, d'organisations, d'Etats terroristes, voir d'Etats ne coopérant pas suffisamment dans la lutte contre le terrorisme.

¹⁴⁷⁴ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, A/59/565, 2 décembre 2004, op. cit., paragraphe 164.

Cependant, la notion de terrorisme, même si elle ne donne pas lieu à une définition unique et universelle, est très fréquemment employée en droit international. Les conventions internationales¹⁴⁷⁵ et régionales¹⁴⁷⁶ pour la répression et la condamnation du terrorisme donnent un cadre précis pour réprimer certains actes communément considérés comme des actes de terrorisme, tels que les détournement d'avions, la prise d'otage, ou les attentats à l'explosif, sans toutefois qualifier explicitement aucune de ces actions d'acte de terrorisme, dans les textes. Dès lors, plus d'une centaine de définitions du terrorisme¹⁴⁷⁷ étaient recensées et plusieurs articles, ouvrages et rapports avaient été publiés à ce sujet¹⁴⁷⁸. L'ambiguïté semble être à son comble et le problème reste encore de taille.

¹⁴⁷⁵ Cf. notamment :

Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies : 1193 (1998) du 13 août 1998, 1267 (1999) du 15 octobre 1999, 1269 (1999) du 19 octobre 1999, 1368 (2001) du 12 septembre 2001, 1373 (2001) du 28 septembre 2001, 1377 (2001) du 12 novembre 2001, 1390 (2002) du 16 janvier 2002, 1452 (2002) du 20 décembre 2002, 1555 (2003) du 17 janvier 2003, 1456 (2003) du 20 janvier 2003, 1535 (2004) du 26 mars 2004, 1624 (2005) du 14 septembre 2005, etc.

Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies : A/RES/58/81 du 9 décembre 2003, A/RES/58/174 du 22 décembre 2003, A/RES/58/136 du 22 décembre 2003, etc.

¹⁴⁷⁶ Cf. notamment :

Convention de l'Organisation de la conférence islamique sur la lutte contre le terrorisme international, du 1^{re} juillet 1999 ;

Convention arabe sur la suppression du terrorisme, du 22 avril 1998 ;

Convention européenne sur la répression du terrorisme, du 27 janvier 1977 ;

Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, du 14 juillet 1999 ;

Convention régionale de l'A.S.C.R sur la répression du terrorisme, du 14 juillet 1999, <http://un.org/french/terrorism/conventions.htm>.

¹⁴⁷⁷ Parmi ces définitions, on peut citer à titre d'exemple :

« *Terrorisme international : fait illicite de violence grave commis par un individu ou un groupe d'individus, agissant à titre individuel ou avec l'approbation, l'encouragement, la tolérance ou le soutien d'un Etat, contre des personnes ou des biens, dans la poursuite d'un objectif idéologique et susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales* », Cf. SALMON (J.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., page 1081.

Le terrorisme a été aussi défini comme étant : « *le recours à la violence ou à la menace de la violence afin de semer la panique dans la société, d'affaiblir ou de renverser les autorités en place et de susciter des changements politiques* », Cf. *Encyclopédie de l'Agora*, Dossier : Politique et société, Définition du terrorisme, <http://www.agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/terrorisme>.

Le terrorisme est encore défini comme étant : « *une méthode qui consiste à mener des actions violentes (attentats, assassinats, enlèvements, sabotages...) contre un adversaire, en particulier un gouvernement et la population qui assure sa légitimité, de telle sorte que leur retentissement psychologique dépasse largement le cercle des victimes directes pour inclure le groupe qu'elles sont censées représenter* ». Cf. Définition du terrorisme, <http://www.fr.wikipedia.org/terrorisme>.

¹⁴⁷⁸ On en cite, à titre d'exemple :

ANDREANI (G.), « La guerre contre le terrorisme », in *AFRI*, 2003, pp. 102 - 114.

En réalité, il est parfois difficile de distinguer entre des actes de résistance et des actes de terrorisme car les différents termes renvoient à une forme de légitimité supposée des objectifs politiques qui justifierait, en partie, les actes de violence commis. La perception de cette légitimité varie largement selon les protagonistes et observateurs, ce qui complique grandement l'établissement d'une définition objective et universellement acceptée de la notion de terrorisme.

C'est l'aspect politique du problème du terrorisme et de l'anti-terrorisme qui rend impossible toute objectivité quant à ce sujet¹⁴⁷⁹. En outre, et pour

ANDREANI (G.) et HASSNER (P.), (sous dir.), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, les Presses de Sciences Politiques, 2005.

BANNELIER (K.), CHRITAKIS (Th.), CORTEN (O.), DELCOURT (B.), (sous dir.), *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 1992.

BAUD (J.), *Encyclopédie des terrorismes et Violences politiques*, 2002.

BYERS (M.), « Terrorism, the use of force in international law after 11 September », in *ICLQ*, 2002, pp. 401 et ss.

CALEB (C.), *Terrorisme arme de guerre*, 2002.

CHALIAND (G.) et BLIN (A.), (sous dir.), *Histoire du terrorisme : De l'Antiquité à al-Qaida*, 2002.

CHARNEY (J.), « The use of force against terrorism and international law », in *American journal of international law*, vol. 95, October 2001, n°4, pp. 835 et ss.

CHOMSKY (N.), *Autopsie des terrorismes*, 2002.

HEISBOURG (F.), *Hyperterrorisme. La nouvelle guerre*, Paris, Odile Jacob, 2002.

HOFFMAN (B.), *La mécanique terroriste*, 2002.

HUGUES (E.), « La notion de terrorisme en droit international : en quête d'une définition juridique », in *Journal de droit international*, 2002/3, pp. 753 - 771.

LAGHMANI (S.), « Le terrorisme, le droit et la force. A propos des attaques terroristes du 11 septembre 2001 », *Le Temps* (Tunis), du 30 septembre 2001, page 6, repris par *Prologues* (Casablanca), n° 26, hiver 2003, pp. 26 - 31.

LAQUEUR (W.), *Le terrorisme de demain*, 2002.

MARCELO (A.), (sous dir.), *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

MATHIEU (R.), *La défense européenne contre le terrorisme*, Bruxelles, 2005

MONIQUET (C.), *La guerre sans visage, de Waddi Haddad à Oussama Ben Laden*, 2002.

PAYE (J.), « Lutte antiterroriste : la fin de l'Etat de droit », in *RTDH*, n°578, 2004, pp. 61 - 75.

SOMMIER (I.), *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, Collection Dominos, 2000.

SOREL (J-M), « Some questions about the definition of terrorism and the fight against its financing », in *EJIL*, vol. 14, 2003, n°2, pp. 365 - 379.

VAREILLES (T.), *Encyclopédie du terrorisme international*, Paris, l'Harmattan, 2001.

VENNER (D.), *Histoire du Terrorisme*, 2002.

Le terrorisme, violence et politique, La Documentation française, *Problèmes politiques et sociaux*, n°859, juin 2001.

La scène terroriste, Cahiers de médiologie n°13, Gallimard 2002

Terrorisme et droit humanitaire, numéro spécial sur le terrorisme, *CICR*, n°847, septembre 2002.

« Antiterrorisme : les failles du droit », in *Revue Valeurs actuelles*, numéro du 13 septembre 2002, pp. 36 et ss.

¹⁴⁷⁹ En effet, écrit Simone Veil, en 1997 déjà, « les motivations politiques qui animent le terrorisme, son organisation clandestine mais efficace, ses méthodes, le choix des victimes généralement bien ciblées mais imprévisibles, expliquent la complexité et les difficultés auxquelles (les) pays se heurtent

qu'une définition du terrorisme puisse être acceptée par tous, il faudra qu'elle se dissocie au maximum des considérations politiques, et ne pas confondre terrorisme et lutte légitime de certains peuples pour l'autodétermination.

Les politiciens s'en tiennent, le plus souvent, au discours répressif. Ils évoquent la prévention et l'extrême prudence, ils annoncent l'état d'alerte générale, ils doublent les efforts de protection des aéroports, des stades, des hôtels, des ambassades, des églises, des synagogues, des supermarchés, etc. Ils multiplient les mesures de sécurité et usent d'une panoplie de procédures et de dispositifs sophistiqués de fouille et d'investigation, allant des détecteurs de bombes et d'armes blanches, jusqu'aux chiens renifleurs. Les soupçons et les arrestations se font, de façon arbitraire, contre des hommes et des femmes qui peuvent ressembler à des terroristes. Porter le foulard islamique, porter la barbe, avoir les traits d'un arabe (etc.) sont aujourd'hui considérés comme des signes distinctifs du terroriste et du terrorisme¹⁴⁸⁰.

Toutes les mesures que l'on vient d'énumérer semblent évidemment nécessaires, à une époque de menaces persistantes et il paraît légitime que les gouvernements prennent des mesures de police pour empêcher, autant que possible, la reproduction d'attentats et la perte de vies humaines. Mais il est tout aussi évident que cela ne peut tenir lieu de politique de guerre, substituant la violence à la violence et répondant à la force par la force, enchaînant par conséquent un cycle de terrorisme /contre-terrorisme ou, disons, aboutissant à une spirale de terrorisme légitime /terrorisme illégitime.

pour le combattre », **VEIL (S.)**, « Terrorisme et démocratie », in **BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.)**, *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., page 99.

¹⁴⁸⁰ Depuis les attentats du mardi 11 septembre 2001, le FBI (en collaboration étroite avec les services de police et de l'immigration aux Etats-Unis) a procédé à des arrestations massives des ressortissants d'origine arabe. Dans bien des cas, ces arrestations sont simplement basées sur l'apparence physique ou la nationalité des personnes appréhendées. Dans les aéroports, les agents du FBI semblent cibler le profil arabe ; ainsi, les passagers qui ont le teint mat et l'accent un peu bizarre sont systématiquement fouillés et interrogés. Même les immigrés arabes qui vivent aux Etats-Unis se sentent surveillés, menacés et presque traqués, Cf. **HOUFAIDA (H.)**, « Le jour où tout a changé. Cible : le profil arabe », in *Afrique magazine*, n°193, octobre 2001, page 60.

D'autant plus que le droit international régit toujours les relations entre Etats et ne tient pas compte, à priori, du fait qu'un Etat puisse être victime d'un acte de violence commis par un agresseur non étatique. Les règles internationales concernant l'agression, la légitime défense et les représailles reposent toutes sur l'hypothèse d'une violence opposant des Etats. Même si les attaques terroristes ont été perçues comme une déclaration de guerre, elles ne constituent pas, en droit international, un acte de guerre, puisqu'elles ne pourraient être attribuées de manière irréfutable à un Etat. Les règles du *Jus ad bellum* en vigueur ne prévoient pas la possibilité de l'emploi de la force par un Etat contre un agresseur non étatique et indépendant de tout Etat. D'où la difficulté de dégager, dans le régime juridique actuel régissant l'emploi de la force, des dispositions concernant l'interdiction de toute attaque terroriste par un acteur non étatique et le droit de répondre à cette attaque¹⁴⁸¹.

Bien que les appels à la révision du droit international humanitaire aient été rares, le risque de voir devenir légitime la guerre contre le terrorisme¹⁴⁸²

¹⁴⁸¹ Cf. les travaux présentés in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, *Acteurs non étatiques et droit international*, Paris, Pedone, 2007, notamment :

CORTEN (O.), « L'interdiction du recours à la force dans les relations internationales est-elle opposable aux groupes terroristes ? », *Idem.* op. cit., pp. 129 - 159.

KARAGIANNIS (S.), « Du non étatique à l'étatique : la cruciale question de l'imputabilité d'actes de particuliers en droit international », *Idem.* op. cit., pp. 161 - 195.

KRAIEM-DRIDI (M.), « L'identification des réseaux terroristes », *Idem.* op. cit., pp. 197 - 214.

LAGHMANI (S.), « Rapport introductif : les acteurs non étatiques bouleversent-ils la cohérence du droit international ? », *Idem.* op. cit., pp. 7 - 22.

¹⁴⁸² La « guerre contre le terrorisme » ou « guerre contre la terreur » (« War on Terror » ou « Global War on Terror ») est un concept géopolitique développé par l'administration américaine de George W. Bush après les attentats du 11 septembre 2001. Cette guerre combine la lutte directe (c'est-à-dire le démantèlement des cellules terroristes et la destruction des camps d'entraînement) et la lutte indirecte (qui comprend les enquêtes et les pressions sur les gouvernements, organisations et personnes soutenant les organisations terroristes, et le gel des avoirs soupçonnés d'appartenir ou de servir à des groupes terroristes). C'est aussi les aides financières aux pays participant à la lutte contre le terrorisme, l'accroissement de la coopération internationale au niveau du renseignement, police et justice, la réorganisation politique du Moyen-Orient. D'une manière générale, ces interventions multilatérales (regroupant les Etats-Unis et quelques autres pays alliés) affaiblissent l'ONU et mettent à mal les principes de droit international régissant les rapports entre les Etats. C'est surtout en Europe que le concept de guerre contre le terrorisme est mal accepté par les opinions publiques. En 2006, Terry Jones a publié un recueil de textes où il avait critiqué le détournement syntaxique et sémantique de l'expression « guerre contre le terrorisme » et où il avait développé un ensemble d'arguments pour démontrer l'absurdité de cette non-guerre.

Cf. **JONES (T.)**, *Ma guerre contre "la guerre au terrorisme"*, Flammarion, 2006.

semble de plus en plus évident, surtout avec les pressions des Etats-Unis qui vont dans ce sens. Pour lutter contre ses ennemis qui ne sont pas tous égaux, les Etats pourraient alors être tentées de recourir, eux-mêmes, à des moyens de guerre asymétrique et de réintroduire des méthodes de guerre privée, tout en échappant à toute contrainte.

Le pire, c'est de voir dans les guerres et les interventions armées préventives¹⁴⁸³, lorsqu'elles ont pour but de lutter contre le terrorisme, des actions tout à fait légitimes, quoique illégales. La lutte, dans ces cas, n'est plus simplement interne, sa vocation devient internationale et ses dégâts plus violents et plus dramatiques. Les Etats-Unis déclarent ouvertement que ceux qui ne coopèrent pas avec eux ou ceux qui ne s'alignent pas de leur côté, seraient alors contre eux ; qu'ils s'attendent donc à subir les pressions et les bombes car ils sont sensés aider le terrorisme, d'une façon ou d'une autre. Le danger, pensent les Américains, est aujourd'hui diffus, décentralisé et imprévu ; c'est pourquoi, ils se donnent le droit, même contre toute morale, contre toute légitimité, et contre toute volonté de la communauté internationale, de décider, seuls, de la guerre et de la faire au lieu et au moment où il leur convient d'user de la force¹⁴⁸⁴.

¹⁴⁸³ Cf. **LAGHMANI (S.)**, « La doctrine américaine de la 'preemptive self-defense' », op. cit.

¹⁴⁸⁴ Il est à souligner, à cet égard, que la diplomatie américaine, depuis le 11 septembre, avait opéré un virage à 180 degrés, en passant sans transition de la dissuasion à l'action préventive contre le terrorisme. Au cours de son discours à West Point en juin 2002, le président américain avait déclaré : « *La guerre contre le terrorisme ne sera pas gagnée à l'aide d'une stratégie défensive (...). Nous devons prendre l'initiative, déjouer les plans de l'ennemi et faire face aux menaces avant qu'elles n'émergent. Dans le monde d'aujourd'hui, le seul chemin de la sécurité est celui qui passe par l'action* ».

Dans le même sens, le journaliste Béchir Ben Yahmed explique : « *L'Amérique a découvert qu'elle était vulnérable et elle en a été effrayée ; non préparée à ce type de menace, sa direction a paniqué (...) puis, étant ressaisie, a eu honte d'elle-même et s'est juré de ne plus jamais se retrouver dans une situation aussi cauchemardesque. Que faire ? La guerre. Contre qui ? Contre les terroristes où qu'ils soient, vivants ou à naître, contre ceux qui les abritent ou les aident, contre toute menace réelle ou imaginaire, existante ou potentielle, contre tous ceux qui ne nous aiment pas (...). Ceux qui nous aident seront récompensés ; ceux qui ne le font pas ou pas assez seront sanctionnés ; ceux qui s'opposent à nous seront écrasés, rayés de la planète. Tout suspect est réputé coupable, toute loi internationale qui nous gêne cessera d'être appliquée par nous les Etats-Unis, même si elle porte déjà notre signature, et nous n'attendrons jamais qu'une menace se matérialise pour frapper. Notre doctrine, c'est la guerre préventive* », cité in **BEN YAHMED (B.)**, « Une guerre par an », in *L'intelligent (Jeune Afrique)*, du 9 au 15 septembre 2002, n°2174, page 4.

Au nom de la lutte contre le terrorisme, des villages entiers ont été anéantis en Afghanistan et des centaines de prisonniers demeurent sans suite dans les prisons de la base de Guantanamo¹⁴⁸⁵ ; des centaines de milliers de bombes de toutes sortes, prohibées par le droit et les conventions internationales, avaient été larguées sur le peuple de l'Irak déjà affaibli par dix ans d'embargo et vingt ans de guerre ; des milliers de Tchétchènes meurent sous les bombes russes ; des Palestiniens sont arrêtés, pourchassés ou massacrés, chaque jour, par les soldats israéliens ; des milliers de jeunes gens dans le monde sont abattus, de sang froid, ou torturés physiquement et psychiquement, etc.

Mais les vrais terroristes ne sont-ils pas alors ceux qui profitent plus que jamais, depuis les attentats du 11 septembre 2001, pour élargir au maximum la notion de « lutte contre le terrorisme », déjà incertaine et imprécise, et ceux qui déclarent la guerre où ils veulent et quand ils le veulent, sans même attendre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ? Dès lors, faudrait-il penser à la redéfinition des mesures de répression pour lutter contre le terrorisme ? Pourtant la répression ne supprime pas le crime, elle ne peut que le dénoncer et le cas échéant, le punir. D'ailleurs, aucune mesure et aucune répression pénale ou policière, d'ordre national ou international, n'a mis fin au terrorisme. La panique et la peur persistent et la crainte de subir des menaces nouvelles demeure toujours, car les attentats terroristes n'ont pas cessé malgré tout.

¹⁴⁸⁵ Cf. notamment :

BOLOPION (Ph.), *Guantanamo : le bagne du bout du monde*, La Découverte, Paris, 2004.

FLETCHER (G.), « Citoyenneté et dignité de la personne dans la jurisprudence du droit de la guerre : Hamdi, Padilla et les détenus du Guantanamo (A propos de l'arrêt du 28 juin 2004 de la Cour suprême des Etats-Unis), in *RTDH*, n°60, octobre 2004, pp. 841 - 859.

MEJRI (Kh.), *Guantanamo ou le droit tragique : Le statut juridique des détenus du 11 septembre*, Presses Sotepa Graphic, mars 2006.

WECKEL (P.), « Le statut incertain des détenus sur la base américaine de Guantanamo », in *RGDIP*, 2002, n°2, pp. 357 - 369.

Dossier « Les prisonniers de Guantanamo », in *Courrier international*, n°685, du 18 au 23 décembre 2003, pp. 12 - 17.

Par conséquent, si la quête d'une légitimité de l'ingérence peut être vouée à l'échec, à partir du moment où sont dénaturés les motifs de promotion de la démocratie et de lutte contre le terrorisme, au profit des intérêts propres aux Etats intervenants, il y a lieu de se demander s'il en serait de même, lorsque l'ingérence a pour légitime cause la lutte pour le respect des droits de l'homme en général ?

B- La question des droits de l'homme : une voie vers l'ingérence humanitaire ?

Etant indissociable de l'effort de la communauté internationale en vue de promouvoir la démocratie, la question de la promotion des droits de l'homme marque, elle aussi, le débat sur la légitimité de l'ingérence humanitaire, quitte à en devenir la justification la plus irréprochable, selon les promoteurs du droit d'ingérence.

Loin d'être une confrontation entre la souveraineté étatique d'une part, et la question de la protection des droits de l'homme, en tant que nouvelle norme émergente du droit international contemporain¹⁴⁸⁶, d'autre part, cette partie de l'analyse a pour but de nous éclairer à propos de la problématique suivante : est-ce que la garantie de la lutte pour le respect des droits de l'homme, bien qu'impliquant un dépassement du cadre étatique, peut moralement et juridiquement justifier l'action interventionniste de la communauté internationale, au cas où ces droits avaient été violés ?

En réalité, et quelque soit le développement de la protection internationale des droits de l'homme, il paraît illusoire d'affirmer qu'il existe, aujourd'hui, une règle positive du droit international autorisant les Etats et les organisations internationales ou non gouvernementales à recourir à la force, pour mettre fin aux violations des droits de l'homme dans un pays souverain, en dehors du

¹⁴⁸⁶ Le débat sur la priorité des normes relatives à la protection des droits de l'homme et celles relatives à la souveraineté étatique avait déjà fait l'objet de plusieurs développements au niveau du chapitre premier de cette deuxième partie.

mécanisme du chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹⁴⁸⁷. Néanmoins, on a constaté qu'au cours des dernières années, l'invocation doctrinale de la question des violations des droits de l'homme, afin de légitimer l'ingérence humanitaire, devient quasi-systématique¹⁴⁸⁸.

Parallèlement, la dimension universelle des droits humains ne cesse d'être précisée et confirmée. Cette dimension universelle, notamment sur le plan normatif, devrait alors être nécessairement protégée au niveau national et international, en cas de violation, ce qui peut justifier, selon la thèse interventionniste, une action d'ingérence à but humanitaire, en tant que moyen opérationnel de protection (a). Toutefois, les risques d'abus, d'injustice et d'impartialité au niveau de cette protection supposée uniformément mise en œuvre, ne seraient écartés, dans une société internationale essentiellement fondée sur l'instabilité et l'inégalité, mettant ainsi en danger l'effectivité même de droits non universellement respectés et inéquitablement invoqués (b).

a) Des normes universellement reconnues

Se présentant comme une conquête permanente de tous les hommes et de tous les temps, les droits de l'homme sont universellement reconnus, en dépit des différences ethniques et culturelles entre les peuples, en dépit des variétés de régimes politiques et malgré les disparités au niveau économique entre les nations. « *Du préambule de la Charte des Nations Unies jusqu'au programme élaboré par la Conférence mondiale des droits de l'homme, en juin 1993, une*

¹⁴⁸⁷ Sur la base duquel les actions humanitaires avaient été menées par le Conseil de sécurité qui s'est fondé sur une interprétation extensive de la question interne du respect des droits de l'homme, Cf. nos développements au sein de la partie première de notre thèse.

¹⁴⁸⁸ L'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, explique à cet égard que : « *les guerres internationales devenant relativement rares, les motifs d'intervention utilisés traditionnellement ont perdu de leur raison d'être et les considérations humanitaires et les droits de l'homme sont de plus en plus souvent invoqués pour justifier l'intervention par la force dans les conflits internes* », in ANNAN (K.), « Eviter la guerre, prévenir les catastrophes : le monde mis au défi », *Rapport annuel*, NU, septembre 1999, page 23.

vaste action tout à la fois normative et opérationnelle, s'est mise en place »¹⁴⁸⁹. Ainsi, les droits de l'homme expriment des valeurs universelles et constituent le patrimoine commun de l'humanité entière.

Il est à noter que l'universalité des droits de l'homme est enracinée dans la nature unique de l'homme, où qu'il soit et indépendamment des sexes, des races et des âges. Toutefois, le processus d'universalisation de ces droits est un phénomène social et historique qui s'est formé progressivement sur la base « *de valeurs qui ont été protégées sur la scène mondiale hors de leur contexte socio-culturel* »¹⁴⁹⁰ et qui s'est enrichi par les apports d'autres systèmes et d'autres cultures. En effet, et suite à l'apparition des conceptions philosophiques des droits de l'homme depuis l'antiquité grecque, des déclarations politiques ont été proclamées longtemps après et des normes juridiques se sont enracinées dans les législations nationales des Etats.

Ce processus d'universalisation n'a été accéléré qu'après la deuxième guerre mondiale avec la création d'organisations internationales qui ont largement contribué à l'adoption de textes et de déclarations universelles en matière de droits de l'homme, ainsi qu'à la mise en place de mécanismes de contrôles internationaux en cas de non-respect de ces droits. Le droit d'ingérence humanitaire, bien que non érigé en tant que norme positive du droit international, reste néanmoins, selon la thèse interventionniste, une possibilité de réaction ouverte aux Etats pour leur permettre d'imposer le respect des droits humains.

Parmi les textes de base qui soulignent clairement la valeur universelle des droits de l'homme et plus encore que la Charte des Nations Unies¹⁴⁹¹, il y a lieu de citer tout d'abord la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10

¹⁴⁸⁹ **BOUTOS GHALI (B.)**, « Les défis de l'universalité : réflexions sur les droits de l'homme », in **MAYOR (F.)**, (*Mélanges*), *Solidarité, égalité, liberté*, Bruxelles, Bruyant, 1995, page 329.

¹⁴⁹⁰ **MARCOU (G.)**, *Les droits de l'homme : universalité et renouveau*, l'Harmattan, 1990, page 23.

¹⁴⁹¹ De nombreuses déclarations, conventions et pactes universels l'avaient suivies, pour affirmer l'existence de valeurs universelles, tant en matière de droits de l'homme qu'en matière de droit international humanitaire.

décembre 1948. Ce texte, œuvre de René Cassin et Eléonore Roosevelt, constitue l'expression parfaite de l'universalité des droits de l'homme, tels que les Nations Unies entendent proclamer et défendre¹⁴⁹². En effet, l'Assemblée générale des Nations Unies avait posé, sans équivoque, dans le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948¹⁴⁹³, le principe de l'universalité des droits de l'homme.

Mais l'affirmation de l'universalité de ces droits ne résulte pas seulement de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948. Elle a été, en effet, développée de manière exemplaire dans une deuxième série de textes se situant dans la même perspective d'universalité. Il s'agit des deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques¹⁴⁹⁴ d'une part et aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁴⁹⁵ d'autre part, adoptés le 19 décembre 1966. Ainsi et dans le même sens de l'universalité affirmée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la Déclaration du 10 décembre 1948, il y a lieu de souligner la confirmation de cette universalité, au niveau du préambule commun aux deux Pactes¹⁴⁹⁶.

De surcroît, l'action normative des Nations Unies ne s'est pas limitée à cette œuvre déjà appréciable car de nombreuses conventions portant sur des aspects particuliers de la protection des droits de l'homme ont été adoptées. En effet, et suite à la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et aux deux Pactes du 19 décembre 1966, une série d'autres textes et

¹⁴⁹² René Cassin souligne, à ce propos, que la Déclaration des droits de l'homme méritait la qualification d'universelle à un triple point de vue : par sa conception, par ses destinataires et par son contenu. Cf. CASSIN (R.), « La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », in *RCADI*, tome 79, 1951-II, pp. 237 - 367.

¹⁴⁹³ Ce préambule présente la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 comme : « *l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives* », paragraphe 8.

¹⁴⁹⁴ Entré en vigueur le 23 mars 1976.

¹⁴⁹⁵ Entré en vigueur le 3 janvier 1976.

¹⁴⁹⁶ Le préambule commun aux deux Pactes dispose que : « (...) *la Charte des Nations Unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme* », paragraphe 4 du préambule.

instruments internationaux est venue confirmer ou compléter l'idée d'universalité des droits de l'homme¹⁴⁹⁷. Toutefois, il y a lieu de noter que les droits consacrés jusqu'ici dans les divers textes internationaux ne correspondent pas à une version définitive de tous les droits de l'homme. En effet, le contenu de ces droits ne peut qu'évoluer et leur formation ne peut que s'affiner, au fur et à mesure que les conceptions et aspirations humaines se modifient. Après une première génération, celle des droits civils et politiques, et une deuxième, celle des droits économiques et sociaux, les droits de l'homme en sont aujourd'hui à leur troisième génération¹⁴⁹⁸.

Tous ces textes, complétés par d'innombrables résolutions et recommandations en la matière, constituent un véritable Code international des droits de l'homme qui s'enrichit régulièrement. Cependant, il paraît désormais évident que « *l'universalité ne peut plus être considérée comme une donnée définitivement acquise. Il s'agit, comme toujours dans le domaine des droits de l'homme, d'un combat perpétuel, sans cesse recommencé* »¹⁴⁹⁹.

Par ailleurs, cet édifice normatif extrêmement important nécessite un effort considérable pour en assurer la mise en œuvre effective. De surcroît, l'universalité des droits de l'être humain paraît, à priori, logiquement susceptible de légitimer une intervention, en vue de lutter contre toute violation

¹⁴⁹⁷ Parmi ces textes, on peut mentionner notamment :

- La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, du 9 décembre 1948.
- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du 21 décembre 1965.
- La Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, du 30 novembre 1973.
- La Convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes du 18 décembre 1979.
- La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, du 10 décembre 1984.
- La Convention relative aux droits de l'enfant, du 20 novembre 1989.

¹⁴⁹⁸ Parmi ces droits, on cite notamment : le droit à un environnement sain, le droit à la paix, le droit de la sécurité alimentaire, le droit de la propriété sur le patrimoine commun de l'humanité, le droit au développement (etc.).

Certains auteurs évoquent même la naissance d'une quatrième génération des droits de l'homme, Cf. **MARCUS-HELMONS (S.)**, *La quatrième génération des droits de l'homme dans les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 549 - 559 .

¹⁴⁹⁹ **TAVERNIER (P.)**, « L'ONU et l'affirmation de l'universalité des droits de l'homme », in *RTDH*, n°31, juillet 1997, pp. 392 - 393.

de ces droits¹⁵⁰⁰. Leur protection ne dépend désormais plus de la seule autorité étatique, mais elle intéresse la communauté internationale toute entière, même en dépit de l'inertie et de l'hostilité des Etats, soucieux de préserver leur souveraineté nationale¹⁵⁰¹.

A cet égard, on peut admettre que les violations massives et graves des droits de l'homme ne peuvent pas et ne doivent pas persister dans l'indifférence générale. C'est pourquoi, nous pensons qu'elles peuvent, à priori, justifier et légitimer pleinement une action opérationnelle pour mettre fin à tout abus en matière des droits humains, sinon cela reviendrait à nier les progrès accomplis en la matière au cours des dernières décennies.

Néanmoins, nous pensons qu'il est inutile de parler de droit d'ingérence qui reste prohibé et interdit par le droit international. En évoquant une action opérationnelle en la matière, nous visons plutôt une action humanitaire autorisée par le Conseil de sécurité et fondée sur des bases juridiques solidement ancrées dans les textes du droit international positif, tel que le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. En outre, justifier une intervention humanitaire sur la base de la protection universelle des droits de l'homme, peut se confronter à une complication supplémentaire, celle des deux poids deux mesures lorsqu'il s'agit d'en évoquer le bien fondé et ce, en dépit du statut universel qui est réservé à la question des droits de l'être humain.

b) Des normes non universellement respectées et inéquitablement invoquées

¹⁵⁰⁰ Bien sur, il ne s'agit pas de chaque droit pris individuellement puisque nous savons que dans les conventions qui les consacrent, de nombreux droits peuvent faire l'objet de limites, voir de suspensions temporaires. Il s'agit, dès lors, des droits de l'homme pris globalement, des atteintes graves à la dignité de l'être humain, tel que la violation du droit à la vie, les crimes contre l'humanité, le génocide, etc.

¹⁵⁰¹ En fait, la position actuelle des droits de l'homme dans le droit international leur confère la qualité de « *normes d'ordre public international* », selon l'expression de Silvio Marcus-Helmons. Ce dernier souligne que « *tout Etat qui y porte gravement atteinte, met en danger le maintien de la paix. Il se met, lui-même, au ban des nations et justifie l'ingérence d'autres Etats qui ont intérêt à faire cesser cette situation portant préjudice à l'ensemble de la communauté internationale. La souveraineté perd son caractère exclusif dans ce domaine* », Cf. **MARCUS-HELMONS (S.)**, « Le droit d'intervention, un corollaire des droits de l'homme ? », in *RTDH*, n°12, octobre 1992, page 477.

Si les droits de l'homme se conçoivent facilement, il est alors beaucoup plus difficile de garantir toujours leur respect. En effet, nous entendons encore parler, jusqu'à présent, de récits de tortures, de traitements inhumains et dégradants, de massacres, de conflits armés, de viols, de meurtres, d'expulsions, de transferts de populations, de nettoyage ethnique, d'attentats terroristes, de déplacements massifs de populations, de violations graves du droit international humanitaire, etc. Les décalages, dérapages et violations graves, répétées et perpétrées des droits de l'être humain montrent que ces derniers sont toujours violés et continuent de l'être.

Par ailleurs, il semble que malgré tous les efforts fournis afin de préserver la valeur universelle des droits de l'homme, ces droits restent souvent non appliquées, ni respectés jusqu'à ce jour, dans plusieurs pays.

Dès lors, il est légitime de s'interroger à propos de l'efficacité, voire de l'utilité même de ce corpus de principes et de règles généralement admis comme universel et mis sur la voie de l'universalité. Ce constat dévoile une réalité fort inquiétante ; il s'agit de la distorsion entre le droit et le fait en matière de droits de l'homme. Ainsi la non-application ou le non-respect de ces droits résultent de l'une des deux situations suivantes : soit que l'Etat s'abstient radicalement à les appliquer, soit que l'Etat n'y adhère que formellement.

Dans le premier cas, l'abstention, les réserves ou les déclarations restrictives sont parmi les pratiques qui limitent l'universalité des droits de l'homme, en permettant aux Etats de s'opposer à l'application de ces droits. Pire encore, ces Etats poursuivent, au nom de la souveraineté nationale, certaines politiques oppressives, discriminatoires ou racistes dans certains domaines et violent la liberté des individus et des groupes. Pour justifier ces agissements, les droits de l'homme sont qualifiés en tant que normes occidentales, non transposables à tous les pays, voire contraires aux spécificités culturelles, religieuses ou sociales de certaines civilisations. C'est ainsi que leur universalité

est mise en doute, « *au nom d'une spécificité culturelle qui couvre de fait des violations spécifiques de ces droits* »¹⁵⁰².

Dans le deuxième cas, certains Etats qui ont choisi de ratifier les conventions et déclarations universelles en matière de droits de l'homme, commencent à les violer eux-mêmes, bien qu'ils les aient acceptées au sein de leur ordre juridique interne. Ces droits sont alors moins respectés et protégés que reconnus et proclamés. Comment de tels agissements sont-ils alors justifiés ?

Tout d'abord, parce que les droits de l'homme deviennent aujourd'hui une affaire politique. Désormais, plusieurs Etats ne signent les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme que dans le seul but de faire luire leur image sur la scène internationale ou dans le but de décrocher des accords commerciaux, des aides financières, des appuis logistiques, etc., mais avec la ferme intention de ne point les respecter.

Ensuite, parce que certains actes de violations des droits de l'homme dépassent les appareils gouvernementaux. En effet, l'Etat se présente comme une réalité très compliquée car à côté de l'appareil central, agissent une série d'organisations, de groupes ou d'individus, subversifs et parfois terroristes, pouvant mettre en danger la vie et les biens des citoyens. L'appareil gouvernemental semble alors impuissant et, le plus souvent, il a peu de prise sur ces groupes ; c'est ce qui explique le fait que les autorités centrales ne soient pas en mesure d'assurer ponctuellement la jouissance des libertés et des droits fondamentaux, même dans certains Etats dotés de structures fondamentalement démocratiques.

Pour la somme de ces raisons, les droits de l'homme continuent, aujourd'hui encore, à être non universellement appliqués et respectés. Il y a toujours d'importantes restrictions qui empêchent certaines personnes d'exercer

¹⁵⁰² **FILIBECK (G.)**, « Les droits de l'homme entre éthique et politique dans la vie de la communauté internationale », in **BOUTROS-GHALI (B.)**, *Paix, développement, démocratie*, op. cit., page 1058.

leurs droits effectivement ou qui les en privent totalement, il y a toujours des atrocités et des massacres qui sont commis à l'encontre des individus et des peuples. Dans ce cadres, Antonio Cassese ne cache pas son inquiétude face aux violations scandaleuses des droits de l'homme, en écrivant : « *Chaque matin, quand nous ouvrons le journal, nous lisons le récit d'attentats terroristes, de tortures, de massacres, de conflits armés dans lesquels on ne fait aucun cas de la vie humaine, et où, au contraire, on s'acharne sur les civils et les combattants ennemis. Ainsi, chaque matin, une question nous vient spontanément à l'esprit : tous les codes universels des droits de l'homme (...) toutes les conventions internationales ou régionales qui précisent et spécifient ces codes ne servent-ils donc à rien ?* »¹⁵⁰³.

Dès lors, le dépassement du cadre étatique s'impose et la garantie des droits de l'homme s'affirme essentiellement, insistent les promoteurs du droit d'ingérence, par une action au niveau international, à travers les pratiques interventionnistes à titre humanitaire. Néanmoins, un deuxième problème se heurte à cette démonstration, il s'agit d'une défaillance de taille au niveau de l'invocation des droits de l'homme, pour justifier le recours à la force armée dans une intervention à titre humanitaire et qui reste, comme nous l'avons déjà souligné, largement tributaire des intérêts politiques ou économiques mis en jeu et non pas de la gravité des dangers encourus par les populations intéressées.

Les cas de la Palestine et de la Tchétchénie, bien qu'ils ne soient pas les seuls, semblent être les exemples les plus éloquents qui puissent manifester ce dilemme. En effet, on peut se demander inlassablement : Y a-t-il une urgence plus révoltante que celle du drame vécu au quotidien par les Palestiniens et par les Tchétchènes ? Pourtant, des violations et des privations continues des libertés et droits les plus élémentaires de la personne humaine se font chaque jour, dans un cas comme dans l'autre, sans qu'aucune résolution du Conseil de

¹⁵⁰³ CASSESE (A.), « La valeur actuelle des droits de l'homme », in DUPUY (R-J), (*Mélanges*), *Humanité et droit international*, 1991, page 65.

sécurité ne soit votée pour en arrêter les génocides, et sans qu'aucune action réelle ne soit mise en œuvre pour un quelconque motif humanitaire, afin de persuader les gouvernements israélien et russe de mettre fin aux hostilités.

Sur ce problème de légitimité imparfaite, largement tributaire d'intérêts inavouables, le professeur Majid Benchikh écrit : *« quelque soit la légitimité de l'intervention de la coalition constituée par les Etats-Unis au Koweït, l'absence de sanction contre l'occupation par Israël des territoires palestiniens, fait penser que la protection des intérêts pétroliers est une préoccupation centrale, plus forte que l'application de la règle de non agression à laquelle la résolution 678 du Conseil de sécurité ne se réfère même pas. Tout comme en Bosnie et au Kosovo, on peut se demander si les problèmes relatifs à la stabilité des Balkans, si essentiels à la construction de l'Europe et au développement des échanges économiques inter-européens et internationaux ne sont pas les véritables motifs qui ont conduit à décider d'organiser l'intervention de l'OTAN ? »*¹⁵⁰⁴.

Par conséquent, et bien que de larges efforts aient été entrepris en vue d'affirmer l'universalité des droits de l'homme, en tant que normes relevant de l'humanité toute entière et dépassant le cadre des frontières étatiques, l'action de la communauté internationale en vue d'en assurer la protection a été, pour autant, toujours conditionnée par le jeu des intérêts nationaux. Certes, certaines actions¹⁵⁰⁵ avaient été autorisées par le Conseil de sécurité, après avoir été largement motivées par des préoccupations humanitaires, mais celles non encore établies restent très nombreuses et pourtant les motivations humanitaires ne manquent guère pour justifier l'urgence de l'aide ou de l'intervention dans ces cas. C'est que l'absence de démocratie ou les violations flagrantes des droits de l'homme dans certains pays qui ne présentent pas de grands intérêts stratégiques pour l'occident, ou ceux dans lesquels les intérêts vitaux des Etats les plus

¹⁵⁰⁴ **BENCHIKH (M.)**, « Légalité, légitimité et légitimation de l'action des organisations internationales dans les conflits armés », op. cit., page 48.

¹⁵⁰⁵ Nous pensons notamment aux actions humanitaires mises en œuvres au profit des Bosniaques, des Somaliens, des Rwandais et des Timorais, Cf. nos développements au sein de la partie première de notre thèse.

puissants n'étaient pas mis en jeu, ces violations ne dérangent personne et ne font l'objet d'aucune condamnation de la part de la communauté internationale. Si elles sont ignorées et non dénoncées, c'est qu'elles ne sont pas supposées menacer la paix internationale ou même régionale.

Encore faut-il retenir un principe primordial, lorsqu'il s'agit d'invoquer la protection des droits de l'homme et la lutte contre leur violation pour justifier une action interventionniste, celui de l'impartialité. Ainsi, tout effort visant à légitimer l'action interventionniste est vain si cette pratique n'observe guère le principe d'impartialité. En fait, il est injuste de déterminer la nature des secours humanitaires autrement que sur la base du degré d'urgence des besoins. Tout favoritisme, racisme, privilège politique, ethnique, religieux, ou autre, pouvant motiver l'action sur le terrain devraient, dès lors, être totalement rejetés et même manifestement dénoncés.

En outre, les problèmes qui se posent au niveau des violations des droits de l'homme sont aujourd'hui de plus en plus graves et de plus en plus préoccupants. Pour y faire face, il faut donc que les Etats soient de plus en plus nombreux à reconnaître sérieusement que la question des droits de l'homme est un motif de préoccupation légitime au plan international. Cela revient à dire qu'une révolution conceptuelle doit animer le droit international, dans le sens d'une moralisation des relations internationales, et dans le but de modifier les comportements étatiques et organisationnels.

Pour les promoteurs de l'ingérence humanitaire, la société internationale doit être secouée, aujourd'hui plus que jamais, pour davantage de solidarité, de collaboration, d'aide, de subvention logistique et matérielle et ce, en vue d'apporter les secours nécessaires, partout dans le monde, rapidement et impartialement. Il faut davantage interdire l'indifférence et l'ignorance, briser la loi du silence, se mobiliser efficacement pour subvenir aux besoins des populations en détresse, sans discrimination aucune. En fait, les principes classiques des relations internationales, affirme Cornelio Sommaruga, « *sont*

aujourd'hui ébranlés par des valeurs qui apparaissent aux yeux de la société civile comme plus importantes que ces principes »¹⁵⁰⁶.

A ce niveau de l'analyse, nous pensons que la moralisation du droit international semble être une quête difficile mais tout à fait légitime pour sauver des vies humaines en danger. Dépassant la charité traditionnelle, il est désormais utile de proclamer l'unicité de l'homme, en affirmant que tout homme qui souffre a le droit d'être secouru. De surcroît, l'action humanitaire, ayant proclamé l'universalité de certaines valeurs et traduisant l'exigence d'une solidarité avec l'humanité entière a, dès le début, amené les Etats à renoncer à une partie de leur souveraineté pour autoriser cet espace humanitaire, mais sans passer par des actions illicites et interdites par le droit international, telle l'ingérence humanitaire. En effet, il nous semble que les mécanismes qui existent déjà au sein du droit national et international sont suffisants pour assurer, d'une part, la protection interne des droits de l'être humain les plus élémentaires¹⁵⁰⁷ et pour assurer, d'autre part, la protection internationale de ces droits¹⁵⁰⁸.

¹⁵⁰⁶ **SOMMARUGA (C.)**, « Réflexions et convictions sur l'humanitaire d'aujourd'hui et de demain », in *RICR*, n°838, du 31 mars 1999, pp. 295 - 310.

¹⁵⁰⁷ Au niveau interne, les garanties des droits de l'homme reposent sur le respect d'un principe fondamental : celui de la séparation des pouvoirs. Il s'agit évidemment de la séparation entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire. Les techniques de garantie des libertés, au sein de l'Etat de droit, sont extrêmement nombreuses et variées. Mais à côté de la garantie politique générale constituée par le respect du principe de séparation des pouvoirs, deux garanties juridiques sont indispensables, il s'agit d'une part des garanties rattachées aux modalités d'aménagement des libertés et d'autre part, des garanties juridictionnelles, à travers le contrôle de la constitutionnalité de la loi et de la légalité des actes de l'administration.

¹⁵⁰⁸ Le système universel de protection des droits de l'homme est le système instauré par l'ONU et ses différents démembrements. Ce système est basé sur un certain nombre d'instruments internationaux généraux et spécifiques qui constituent l'essence même des droits de l'homme et des libertés publiques (il s'agit notamment de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme du 19 décembre 1966, les Conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs protocoles additionnels du 8 juin 1977, sur la protection des victimes de conflits armés internationaux et des conflits armés non internationaux, etc.).

Néanmoins, la protection de cet édifice normatif des droits de l'homme nécessite, d'une part, un consensus universel autour de l'acceptation de ces droits (à travers la ratification des traités et conventions relatifs aux droits de l'homme) et un organe militaire susceptible de les protéger (comme le Conseil de sécurité des Nations Unies qui est habilité à prendre des mesures concrètes pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales) et d'autre part, la consécration et la consolidation d'une justice internationale, en cas de violation de ces droits.

La souffrance est un sentiment universel, elle est partout engendrée par les mêmes maux, les mêmes tragédies et les mêmes douleurs. Le droit international devrait désormais acquérir plus de maturité, en valorisant les motifs humains et humanitaires, dont la place semble déterminante pour pouvoir atteindre une conception plus pacifique et plus égalitaire des relations internationales. Par ailleurs, le respect de l'homme et de la dignité humaine devrait alors être proclamé haut et fort, l'éthique et la morale internationale devraient conquérir une place centrale grandissante et plus importante.

Toutefois, le fait que l'action humanitaire soit uniquement motivée par des fins humanitaires n'élimine, en aucun cas, les risques de manipulation et d'instrumentalisation de celle-ci, à travers la politisation de l'ensemble des idéaux que l'on venait de défendre. Encore faut-il connaître où doit s'arrêter les frontières du politique et du militaire, pour pouvoir éviter les dérives de l'humanitaire.

SECTION DEUXIEME

LES DERIVES DE L'HUMANITAIRE DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

La polémique évoquée à propos de la légitimité de l'ingérence humanitaire doit naturellement être l'occasion de confirmer, de renforcer et de soutenir l'engagement de la communauté internationale, soucieuse de la promotion d'un Etat de droit fondé sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, dans la voie de la concrétisation de ces objectifs. Certes, l'humanitaire étant en jeu, les tentatives d'interventions faites dans l'urgence ne peuvent qu'être une nécessité incontournable et même souhaitée. C'est d'ailleurs bien parce que l'ingérence humanitaire est, par essence, habitée par le souci de sauver l'homme où qu'il soit et quelque'il soit, que certains militent pour en faire une cause juste et noble, un droit, une exigence, et même un devoir.

Cependant, une analyse plus approfondie de la question montre que les valeurs morales et universelles, proclamées et mises en avant par le courant favorable à l'ingérence humanitaire, semblent être des idéaux lointains. En effet, la réalité de la société internationale et des rapports de force qui l'animent semble toute différente. Rêver d'un nouvel ordre humanitaire international semble une illusion. Offrir l'aide et le secours à quiconque en péril ou en danger n'est que simple aberration de l'esprit.

Aujourd'hui, même si les motifs humanitaires qui viennent le justifier soient innombrables et pertinents, le droit d'ingérence est encore loin de faire preuve de crédibilité ; bien au contraire, il ne provoque au fond de celui qui en entend parler que profonde inquiétude et lourd malaise. Son application sélective et discriminatoire renforce son caractère incertain et contradictoire, accentue son ambiguïté et son incroyable, tout en l'élevant au rang des notions les plus contestables et les plus contestées du droit international contemporain.

Face à ce constat peu confortable, une interrogation s'impose : quelles sont les causes de cette effectivité mouvementée et quelles peuvent être les raisons de tout cet amalgame autour d'une notion encore balbutiante et encore imprécise ?

Certes, le droit d'ingérence, bien qu'ayant pour principale cause la question humanitaire, il est souvent présenté comme étant une pratique manipulée qui cache des intérêts égoïstes et dépassant la simple cause humanitaire. Détourné, politisé, instrumentalisé et trop médiatisé, l'humanitaire semble devenir, de nos jours, plus un dessein politique que moralité du bon et du juste. Marie-Dominique Perrot résume ces dérives de l'humanitaire, en écrivant : « *Aujourd'hui, tout se passe comme si nous étions entrés dans une ère où le droit et la morale se mettent au service de l'humanitaire, tandis que ce dernier sert de couverture aux nouveaux enjeux politiques et stratégiques* »¹⁵⁰⁹.

Désormais, cette situation fort dangereuse de l'humanitaire instrumentalisé, politisé et militarisé, risque de dénaturer le combat autour de valeurs supposées universelles. Sinon comment expliquer que l'on puisse négliger des situations d'extrême urgence pour des raisons propres à la vision que les grandes puissances se font de leurs intérêts, pour intervenir ensuite ailleurs, au nom de l'humanitaire ?

« *Le fait est qu'on ne sait plus bien, aujourd'hui, quand il y a ingérence ou s'il y a ingérence, tout comme on n'arrive plus à distinguer clairement l'humanitaire, du politique, du militaire* »¹⁵¹⁰. En réalité, ce phénomène de perte de sens avait été accentué après l'effondrement du bloc communiste et l'émergence d'un ordre international marqué par l'hégémonie des Etats-Unis et leurs alliés. Cette construction géopolitique nouvelle avait dicté les mesures à prendre en matière humanitaire.

¹⁵⁰⁹ **PERROT (M-D)**, (sous. dir.), *Dérives humanitaires: états d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF, 1994, page 12.

¹⁵¹⁰ *Idem.*, op. cit., page 12.

Certainement, il s'agit bien de « *refonder le droit international sur l'humanitaire* »¹⁵¹¹, explique Robert Charvin. Cependant, cette refondation ne passe pas par une refonte des normes mais par une mutation de leur substance. « *Devenues malléables par la métaphysique que réintroduit au niveau de leur finalité, les normes juridiques (...) deviennent des armes à géométrie variable au service du sacré défini exclusivement par les grandes puissances* »¹⁵¹².

Les questions se multiplient et se superposent. Comment comprendre l'enjeu qui se donne tantôt comme un hymne à l'humanitaire, tantôt comme la poursuite d'une politique désintéressée ? Atteindre les victimes au-delà du principe de non-intervention, assurer ses intérêts politiques sous couvert d'activités humanitaires, rester impartial et neutre lorsque les victimes se muent en agresseurs et lorsque les secouristes sont traités comme des agresseurs, mobiliser l'opinion publique et les médias afin de porter secours sans inciter à faire la guerre, concilier entre un ordre économique et politique international pourvoyeur d'inégalités inadmissibles et un ordre humanitaire supposé égalitaire et discriminatoire sont autant de contradictions non encore résolues, lorsqu'il s'agit d'ingérence à but humanitaire. L'humanitaire et le politique peuvent-ils alors entretenir d'étroites relations ou au contraire, doivent-ils être rigoureusement dissociables ?

En réalité, ce n'est qu'à travers une deuxième lecture de l'ingérence humanitaire et ce, à la lumière des véritables motifs qui poussent les intervenants à agir, que nous serons mieux éclairés à propos de ces contradictions. En fait, l'orientation récente de l'humanitaire ne peut pas négliger de répondre à des objectifs politiques précis. De surcroît, l'absence d'une réglementation internationale générale précise au sujet du droit d'ingérence fait craindre que ce droit ne devienne un outil politique entre les mains des Etats les plus puissants et qui peuvent s'en servir au gré de leurs

¹⁵¹¹ **CHARVIN (R.)**, « Notes sur les dérives de l'humanitaire dans l'ordre international », in *RBDI*, 1995/2, page 481.

¹⁵¹² *Idem.*, op. cit., page 481.

intérêts purement égoïstes. « *Nul n'ignore l'interférence des intérêts stratégiques dans l'application du droit international* »¹⁵¹³, affirme Mario Bettati.

Ainsi, l'ingérence humanitaire, lorsqu'elle est manipulée, laisse apparaître sa véritable nature en tant que « *slogan d'opportunité politique* »¹⁵¹⁴ (paragraphe premier), au service d'une politique inavouée des grandes puissances (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier

L'ingérence humanitaire : slogan d'opportunité politique ?

L'étroite relation entre le politique et l'humanitaire, au sein de la notion d'ingérence humanitaire révèle, d'une manière ou d'une autre, les pièges de l'engagement humanitaire dans une ère où chaque nation, soucieuse de son image plus que de ses sujets, n'hésite point à se conformer à un idéal politique, économique et social, même apparent, pour en dissimuler des intérêts égoïstes autres que ceux mis en avant.

Dissuader le monde avec un discours incitant à l'amour universel et à la solidarité internationale, révoquant l'indifférence et la passivité, dénonçant l'injustice et l'irrégularité, s'avère être de nos jours monnaie courante pour les Etats, que ce soient pour les grandes puissances qui tiennent à maintenir leur hégémonie, mais aussi pour les pays en voie de développement qui cherchent à bénéficier des privilèges économiques et des aides financières fournies par les instances financières internationales.

L'humanitaire est désormais manipulé, voire théâtralisé, pour servir les intérêts de l'occident. L'humanitaire est « *source de légitimité dans une société du spectacle où l'information diffusée décide de l'appui ou du rejet de l'opinion. Les mots, les images et les sons sont mis en scène afin de se substituer à la*

¹⁵¹³ BETTATI (M.), « Un devoir d'ingérence ? », op. cit., page 650.

¹⁵¹⁴ Selon l'expression de Rony Brauman, Cf. BRAUMAN (R.), « Les pièges de l'humanitaire : droit d'ingérence ou devoir d'ingérence ? », in *Politique autrement*, Rencontres du 20 juin 2000, page 7.

démonstration politique et juridique, devenue inutile »¹⁵¹⁵. L'humanitaire sert à calmer les esprits, vaincre l'indifférence et la timidité. « *L'illégal ou l'inacceptable acquièrent une vertu leur valant une estime générale : l'ingérence est illégale et mal admise, mais le qualificatif 'humanitaire' fait croire à la noblesse de la cause* »¹⁵¹⁶.

Par ailleurs, l'humanitaire est devenu le fondement d'une nouvelle politique, ou disons un élément, parmi d'autres, de la politique étrangère des Etats. L'humanitaire autorise tout ou presque. Les interventions militaires visant à établir des sanctions économiques ou politiques pour éliminer le terrorisme international, à rétablir la démocratie perdue ou à protéger les droits de la personne humaine lorsqu'ils sont menacés, semblent légitimes par leur finalité humanitaire, bien que menaçant de tuer plus de personnes que celles sauvées.

L'ingérence humanitaire, cette notion trompeuse, illusoire et mettant en cause l'essence même de l'humanitaire (A) risque alors de frôler les limites de l'insoutenable, lorsqu'elle balance entre le témoignage et le tapage, deux facettes de la manipulation médiatique (B).

A- L'ingérence humanitaire : illusion juridique ou non sens ?

« *Une action humanitaire, lorsqu'elle émane de l'occident, échappe difficilement à une prétention d'universalité, à une quête de moralité, à un besoin d'énoncé juridique, bref, à un désir de légitimation et de reconnaissance transcendantale* »¹⁵¹⁷. Cette affirmation renforce notre point de vue vis-à-vis de l'humanitaire politisé et instrumentalisé, souvent invoqué, ou pas du tout, en fonction des intérêts et des enjeux de l'Etat, ou des Etats intervenants.

¹⁵¹⁵ CHARVIN (R.), « Notes sur les dérives de l'humanitaire dans l'ordre international », op. cit., page 480.

¹⁵¹⁶ *Idem.*, op. cit., page 480.

¹⁵¹⁷ ZYLBERBERG (J.), « Le mensonge de l'Etat humanitaire », in *Revue Nord-Sud*, Droits de l'homme et libertés, volume 21, n° 44, 1993, page 44.

L'émergence de l'ingérence humanitaire a été, en fait, une histoire à plusieurs voix. Au début, c'était « *une légende rose* »¹⁵¹⁸, pour emprunter l'expression de Marie-Dominique Perrot, initiée par les French Doctors au Biafra et perfectionnée par Bernard Kouchner et Mario Bettati en 1987. Mais aujourd'hui, le père du droit d'ingérence humanitaire, Mario Bettati, en admet lui même l'échec, en soulignant que : « *cet échec, je le condamne et je reconnais que l'action humanitaire est devenue un substitut de la diplomatie qui donne bonne conscience aux responsables politiques* »¹⁵¹⁹.

Construite autour de notions aussi générales que : « intervention humanitaire », « ingérence humanitaire », « devoir de solidarité » ou « responsabilité de protéger », expressions qui comportent sans aucun doute des préoccupations éthiques, la mise en application du concept le fait planer bien au-dessus des réalités qu'il entend régir.

Mais c'est à travers l'autopsie de la notion « ingérence humanitaire » et tout en approfondissant les motifs sous-jacents de l'action humanitaire, que l'on va démontrer que la prolifération de l'humanitaire, évoqué au quotidien, cache dans ses plis un caractère multidimensionnel dangereux, eu égard à son instrumentalisation (a). L'idéal humanitaire, détourné, dénaturé et transfiguré ne peut que nous mettre à nos aguets afin de pouvoir y déceler les pièges de l'engagement humanitaire (b).

a) La prolifération de l'humanitaire

Il convient, tout d'abord, de rappeler la remarque formulée par Mario Bettati qui soutient que l'expression « droit d'ingérence », sans davantage de précision, est dépourvue de tout contenu juridique et qu'elle n'en acquiert un que si elle est assortie de l'adjectif « humanitaire ». Ce dernier, précise l'auteur,

¹⁵¹⁸ **PERROT (M-D)**, « L'ingérence humanitaire ou l'évocation d'un non-concept », in **PERROT (M-D)**, (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, op. cit., page 54.

¹⁵¹⁹ **BETTATI (M.)**, « L'ingérence n'est pas une arme néocolonialiste », *interview*, in *Libération*, du 3 janvier 1994, page 15.

par la finalité qu'il assigne à l'intervention, « *la prive de l'illicéité dont elle est universellement entachée* »¹⁵²⁰. Dans le même sens, un autre auteur affirme que : « *A humanitarian intervention must exclusively have the humanitarian objective ; otherwise, it will be something else, but not humanitarian. Evidently, as it is generally claimed to be an exceptional measure, it must avoid excesses ; it must focus on its mission, and it must comply with the requirements of proportionally and other relevant principles and rules of international law, including those applicable to armed conflicts* »¹⁵²¹.

Quelle est donc la vraie nature de cet adjectif « humanitaire » ? Que signifie-t-il ou que veut-on qu'il signifie ? A vrai dire, l'identification de cette notion s'avère être une nécessité si l'on ne veut pas commettre de regrettables contresens quant à l'essence même de l'action humanitaire.

« *Humanitaire : adjectif qui s'intéresse à l'humanité : problème humanitaire, institutions humanitaires. Nom et adjectif : qui s'efforce de venir en aide aux hommes* »¹⁵²². « *Humanisme : nom masculin. Morale qui place la personne humaine et ses valeurs au-dessus de toute autre valeur* »¹⁵²³. « *Humanisme : nom masculin. Attitude de ceux qui se montrent humanitaires* »¹⁵²⁴.

Sujet très en vogue, l'humanitaire suscite de plus en plus l'intérêt des journalistes, des écrivains et des chercheurs. D'après Bernard Jacquemart, « *l'une des plus grandes librairies françaises affichait à son catalogue 107 titres sous la rubrique « humanitaire », en juillet 2000. De même, une recherche sur les archives électroniques du journal Le Monde, pour la période du 1^{er} janvier 1987 au 3 juillet 2000, donne 10.826 articles contenant une ou plusieurs occurrences de humanitaire (...). Succès d'un mot au risque de sa banalisation*

¹⁵²⁰ BETTATI (M.), « Un droit d'ingérence ? », op. cit., page 644.

¹⁵²¹ MANI (V-S), « Humanitarian intervention today », in RCADI, tome 313, 2005, page 28.

¹⁵²² Cf. Dictionnaire Larousse de la langue française, op. cit.

¹⁵²³ Idem., op. cit.

¹⁵²⁴ Ibid., op. cit.

»¹⁵²⁵, affirme l'auteur. Il est intéressant de noter aussi l'initiative originale de Sayman Bula-Bula¹⁵²⁶ qui dresse une liste de 41 déclinaisons des substantifs « humanité » et « humanitaire », allant de « action humanitaire », à « résolution humanitaire », en passant par des néologismes aussi surprenants que « blindé humanitaire » ou « guerre humanitaire ». Avec ces exemples, il n'est pas nécessaire de s'attarder davantage sur l'ambiguïté sémantique qui résulte d'une telle association et qui illustre bien le galvaudage du terme humanitaire mis en exergue.

En réalité, la naissance de l'action humanitaire remonte, comme nous l'avons rappelé, à 1863 avec la création du Comité de Genève (ancêtre du CICR) et qui avait pour but de donner, en temps de guerre, des soins aux blessés et permettre à une tierce partie neutre d'intervenir sur les champs de bataille¹⁵²⁷. Cette initiative s'est rapidement universalisée, à travers l'essor du droit international humanitaire¹⁵²⁸, en multipliant accords et conventions, ratifiés par un nombre croissant d'Etats, surtout après la fin de la deuxième guerre mondiale, et en élargissant les catégories de personnes auxquelles ces textes vont s'appliquer¹⁵²⁹. Telle a donc été la genèse du mouvement humanitaire qui doit son actuelle prolifération à la diffusion progressive des valeurs qui le

¹⁵²⁵ **JACQUEMART (B.)**, « Humanitaire : le mot et les concepts en jeu », in *Revue humanitaire*, n°1, 2000, pp. 49 - 63.

¹⁵²⁶ **BULA-BULA (S.)**, *L'ambiguïté de l'humanitaire en droit international*, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 1999.

¹⁵²⁷ Cette entreprise humanitaire a été initiée par Henry Dunant, auteur de *Un Souvenir de Solferino*, (Genève, 1862) et fondateur du mouvement humanitaire évoqué.

¹⁵²⁸ Cf. notamment :

ABI-SAAB (R-M), *Droit humanitaire et conflits internes. Origine et évolution de la réglementation internationale*, Paris, Pedone, 1986.

BUIRETTE (P.), *Le droit international humanitaire*, éditions la Découverte, Paris, 1996.

COURSIER (H.), *Etudes sur la formation du droit humanitaire*, Genève, 1952.

DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 1994.

HENCKAERTS (J-M) et DOSWALD-BECK (L.), *Droit international humanitaire coutumier*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2006.

PICTET (J.), *Développement et principes du droit international humanitaire*, Institut Henry Dunant, Genève, 1983.

TORELLI (M.), *Le droit international humanitaire*, PUF, « Que sais-je ? », n°2211, Paris, 1985.

¹⁵²⁹ En passant des militaires blessés ou malades, aux victimes civiles des conflits, puis aux prisonniers politiques.

fondent et à la sensibilisation accrue de l'importance de préserver la dignité humaine et la vie des hommes en cas de conflits, de catastrophes ou de guerres.

Par ailleurs, la dimension humanitaire évoquée ces dernières années se conjugue, en réalité, avec des événements internationaux de grande envergure. Le massacre des Kurdes de l'Irak, la guerre en ex-Yougoslavie, les conflits en Somalie, le génocide au Rwanda, au Kosovo et au Timor oriental (etc.), sont des événements marquants de la fin du XXe siècle que l'on n'est pas prêt d'oublier aussitôt.

Le projet humanitaire gagne en légitimité. Les impératifs humanitaires s'imposent à la culture politique contemporaine tant comme valeurs universelles que comme fondement de responsabilités contraignantes. Les famines, les massacres, les génocides, les crimes de guerre, les atteintes à l'environnement engagent désormais une responsabilité collective aussi bien sur le plan politique que sur le plan humanitaire.

Néanmoins, si l'on s'attardait sur le syntagme « ingérence humanitaire », les certitudes à propos du bien fondé de l'ingérence à vocation humanitaire seraient dissoutes pour laisser place au scepticisme autour d'une notion ambiguë et d'une pratique douteuse. En fait, l'ingérence humanitaire se présente comme le fruit d'une union entre deux contraires qui se seraient attirés mutuellement.

Marie-Dominique Perrot ne manque pas de démonter cette notion, à travers une autopsie ou plutôt une échographie linguistique, ironiquement décrite dans cet extrait : *« Comme d'une montre, il faut ouvrir le boîtier pour comprendre les ressorts cachés qui la rendent fonctionnelle dans l'imaginaire, concrète dans l'action. Séparez le fond du couvercle et vous obtiendrez un substantif et un adjectif. L'adjectif-couvercle sert à cacher les mécanismes et les rouages, mais également à indiquer l'heure à l'aide de signes convenus. Les signes, ce sont les vivres, les tentes, les ambulances, les casques bleus, les sacs de riz, les médicaments, les médecins, les brancardiers, marque d'une présence d'humanité qui s'avance sur le terrain, en dépit et au cœur de l'horreur. Tout se*

joue entre signes et sur un registre symbolique puisque l'humanitaire est, par nature, incapable de supprimer réellement la misère. Les signes de l'humanitaire ne parviennent qu'à voiler pudiquement et momentanément les stigmates les plus intolérables de la déréliction humaine. De quoi s'agit-il alors ? Avant tout d'un paradoxe : si les victimes individuelles sont parfois soulagées, ce sont surtout les populations que l'on prétendait aider qui s'insurgent contre 'l'humanitaire ingérence' tandis que les Etats 'victimes' de l'ingérence s'y résolvent, la manipulent ou l'attaquent, c'est selon »¹⁵³⁰.

Marie-Dominique Perrot voit dans l'expression « ingérence humanitaire » un euphémisme¹⁵³¹ permettant ainsi d'atténuer les termes qui déplaisent et permettant de se glisser dans un univers où « *les concierges sont des gardiennes d'immeubles, les femmes de ménage sont des techniciennes de surface, où les handicapés se font appeler personnes à mobilité réduite (...), où l'ingérence enfin, devient ingérence humanitaire* »¹⁵³². Peut-on dire, par conséquent, que l'adjectif humanitaire n'est qu'une sorte de déguisement qui sert à voiler la réalité compromettante d'une pratique controversée, qui est l'ingérence, pour la légitimer et la rendre acceptée ?

Il semble qu'à un terme qui jouit d'une réputation chancelante, il suffit parfois d'ajouter un adjectif, dont le caractère positif est définitivement acquis afin de lui accorder un nouveau bail de respectabilité, faire croire à un changement de perspective, à une réforme souhaitable et possible. Ne parlait-on pas au XVe siècle déjà de « guerre juste », afin de se démarquer d'autres guerres injustifiables ? Pourtant, le projet des guerres justes n'était pas la justice mais bien la guerre. C'est ainsi que l'adjectif se met au service du substantif, afin de faire croire à sa métamorphose ou, disons, à sa nouvelle légitimité. C'est comme si la stratégie d'euphémisation sert à redorer les blasons ternis des termes qui

¹⁵³⁰ **PERROT (M-D)**, « L'ingérence humanitaire ou l'évocation d'un non-concept », op. cit., page 52.

¹⁵³¹ L'euphémisme est l'atténuation d'un terme dont l'expression directe aurait quelque chose de déplaisant, d'une expression choquante, Cf. le *Dictionnaire Larousse de la langue française*, op. cit.

¹⁵³² **PERROT (M-D)**, « L'ingérence humanitaire ou l'évocation d'un non-concept », op. cit., page 53.

décrivent des actions devenues équivoques, voire contestées. L'adjectif « humanitaire » innocent alors l'ingérence, au nom du droit à la vie, au nom de l'humanité et de la compassion.

Mais pourquoi continue-t-on à croire ce dont l'adjectif veut nous faire croire, alors que la ruse est répétitive et l'humanitaire en question n'est qu'un seul revers de la médaille ? Quels dangers à soutenir l'ingérence humanitaire, alors qu'on est tout à fait conscient des pièges de l'engagement humanitaire, souvent paradoxal, et même détourné ?

b) Les pièges de l'engagement humanitaire

L'ingérence humanitaire est principalement la pratique des Etats, mais la pratique des Etats est essentiellement de nature politique et donc elle est loin d'être innocente. En effet, si l'on admet, théoriquement, que l'ingérence humanitaire est légitime, c'est parce qu'elle s'adresse, à priori et en principe, à l'homme, à tout homme en danger et ayant besoin de secours ou d'aide. Toutefois, la réalité est toute autre car l'ingérence humanitaire se définit d'abord par son penchant sélectif. Elle n'advient que dans certains cas, notamment si tel était le bon plaisir du Conseil de sécurité et spécialement celui des Etats-Unis. Cette ingérence n'advient qu'à certaines conditions variant des intérêts politiques, économiques et stratégiques que présente la région bénéficiant de l'intervention. Elle n'advient que pour une population, mais pas pour une autre : pour les Kurdes de l'Irak mais pas les Noubas du Soudan, pour les Somaliens mais pas les Tibétains, pour les Bosniaques mais pas les Palestiniens, pour les Timorais mais pas les Tchétchènes, etc.

L'ingérence humanitaire advient à la carte, pour certains mais pas pour d'autres et pourtant, on la qualifie d'humanitaire et on l'entreprend « au nom de l'humanitaire ».

« Au nom de... ». L'histoire de l'humanité a toujours témoigné de l'existence de motifs légitimes pour mener les guerres et justifier les massacres

les plus inadmissibles. Conquêtes, guerres coloniales, croisades, exploitations abusives des ressources naturelles et des richesses économiques des populations colonisées, génocides, assassinats, déportations, purifications ethniques, etc., avaient toujours été devancés par cette formule magique qui pardonne tout « au nom de... » : au nom de la mission sacrée de civilisation, au nom de l'évangélisation, au nom de la guerre sainte, au nom de la guerre juste, au nom du développement durable, au nom de la paix et de la sécurité internationales, au nom de la lutte contre le terrorisme, (etc.).

Combinant une interdiction (ingérence) et un idéal (humanitaire), l'ingérence humanitaire retient son succès de cette étrange combinaison paradoxale. L'essentiel de la ruse consiste justement à faire croire qu'on peut réconcilier l'inconciliable, faire accepter l'inacceptable, rendre l'illégalité souhaitable et faire de l'insoutenable une nécessité ou une urgence.

Le désir que la survie des autres soit assurée rapidement, l'urgence de la circonstance appelant la mobilisation des forces internationales dans l'immédiat, le sentiment de solidarité internationale et la conscience commune de la douleur des autres, apparaissent comme des éléments qui peuvent présenter l'ingérence humanitaire en tant que mission relevant de l'ordre du sacré et du juste, combien même elle soit armée et discriminatoire. Ce mariage réussi entre les deux contraires (ingérence et humanitaire) fait croire que l'humanitaire vaut bien quelques ingérences et que la défense du droit à la vie vaut bien quelques morts. On finit par croire qu'il est bien possible d'obtenir une chose et son contraire.

A cet égard, Gilbert Rist ne manque pas de confirmer cette ambiguïté contradictoire, en soulignant : « *c'est bien ce que révèle le syntagme 'ingérence humanitaire', construit en forme d'oxymoron, c'est à dire en scellant une 'ingénieuse alliance de mots contradictoires'. Abandonnant au philosophe la 'docte ignorance' et au poète 'l'obscur clarté qui tombe des étoiles', la modernité fabrique des concepts hybrides tels que le 'développement durable' (...) 'l'ajustement structurel à visage humain', 'la guerre propre' et 'l'ingérence*

humanitaire'. Dans tous ces cas, affirme l'auteur, la règle implicite est claire : le substantif renvoie aux pratiques effectives tandis que le qualificatif permet de faire croire à la noblesse de la cause : du coup, l'inacceptable acquiert une vertu d'emprunt qui lui vaut l'estime générale »¹⁵³³.

C'est ainsi que l'on apprend, grâce à l'ingéniosité d'un système propre à la modernité occidentale et permettant de légitimer l'injustifiable, à maquiller des concepts que l'on croyait enterrés et révolus et à les transformer en objets de croyance justifiés, se réclamant de valeurs nécessaires et indiscutables. Ne serait-ce pas autoriser la poursuite d'un nouveau programme impérialiste « *au nom de vérités qui passent pour incontestables et, grâce à des rituels soigneusement organisés, (on assure) un consensus universel autour du colonialisme de troisième type* »¹⁵³⁴ ?

Marquée dès sa conception par des considérations politiques et stratégiques, nous réaffirmons que l'ingérence humanitaire n'est pas équitablement évoquée et l'action humanitaire internationale n'a pas toujours été constante face aux divers cas de violations massives des droits de l'homme dans le monde. Au contraire, des crises humanitaires, pourtant similaires, donnent lieu à des traitements tout à fait différents, selon les cas, et pour des raisons qui ne sont pas liées aux caractères d'urgence et de nécessité concernant les crises en question. Ainsi, la communauté internationale a tendance à mener des politiques sélectives, souvent contradictoires et qui ne sont que marginalement déterminées par la prise en compte de la souffrance humaine.

Or, est-il possible de défendre la thèse d'une intervention fondée sur la morale et le devoir de solidarité internationale, alors que les intervenants restent passifs face à des violations massives des droits de l'homme dans des situations similaires ? Le genre humain et la dignité humaine ne sont-ils pas alors partout les mêmes ? Cette sélectivité signifie précisément que les motifs de l'ingérence

¹⁵³³ RIST (G.), « Origine de l'idéologie humanitaire et légitimité de l'ingérence », in PERROT (M-D), (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, op. cit., pp. 44 - 45.

¹⁵³⁴ *Idem.*, op. cit., page 45.

sont à être recherchés ailleurs que dans des considérations d'ordre humanitaire, ce qui risque d'aboutir à un humanitaire de substitution, corollaire du politique et du militaire. Tels sont les pièges et les dilemmes de l'engagement humanitaire. Par conséquent, nous pensons que l'action humanitaire doit être nécessairement neutre et impartiale, elle ne doit pas faire de distinction entre les personnes à secourir, dès lors que leur vie est menacée, sinon elle ne mérite pas d'être qualifiée d'humanitaire, ce serait une action politique, une action militaire, ou une action tout court, mais sans plus.

De surcroît, nous admettons qu'en habillant une action de motifs humanitaires, le risque est grand de voir justifier une guerre, pour pouvoir soulager certaines souffrances et causer, en même temps et inutilement, d'autres violences et donc d'autres souffrances. Cela revient à exposer l'action humanitaire libre et indépendante au discrédit, à la suspicion et à la paralysie. C'est d'ailleurs bien pour ces raisons que l'action humanitaire ne pourrait être conçue en dehors d'un dialogue étroit entre la volonté politique pour agir et l'intérêt mis en jeu. C'est aussi pour ces raisons que la communauté internationale ose aujourd'hui reprendre autrement la question des interventions à but humanitaire, en termes de « Responsabilité de protéger », telle que présentée, analysée et développée par le rapport de la Commission internationale d'intervention et de souveraineté des Etats, rapport Evans-Sahnoun, de 2001¹⁵³⁵.

Peut-on, dès lors, compter sur les médias, ainsi que sur le pouvoir de l'image et de l'information, afin de secouer l'opinion publique mondiale et dénoncer les situations de détresse humanitaire, ou bien encourt-on le risque de voir les relations avec les médias porter, en elles, le danger de manipulation et donc de dérives de la question humanitaire ? Et si les médias étaient au service de la cause humanitaire, peut-on dire alors qu'à travers l'ingérence humanitaire, on est face à une morale du témoignage ou plutôt devant une loi du tapage ?

¹⁵³⁵ Cf. nos développements réservés à ce rapport au sein du chapitre premier de cette partie.

B- L'ingérence humanitaire ou la loi du tapage ?

A quoi servent les médecins, s'indigne Bernard Kouchner, à propos du Biafra, « *s'ils n'alertaient pas le monde sur l'usage assassin du blocus alimentaire comme arme de guerre* »¹⁵³⁶ ? A quoi servent-ils « *s'ils ne dénonçaient pas le détournement de l'aide au profit d'autres objectifs politiques, stratégiques ou militaires, comme en Ethiopie ? S'ils ne condamnaient pas la dictature qui s'interposait entre les donateurs de l'aide et les enfants affamés du resettlement éthiopien* »¹⁵³⁷ ?

Dès lors, nous pouvons affirmer que le témoignage des hommes sur le terrain, associé au pouvoir de l'image et des médias, peuvent être parmi les moyens les plus efficaces et les plus persuasifs afin de pouvoir décider d'apporter l'aide humanitaire à ceux qui en ont besoin. Bien entendu, les médias ne se limitent pas à la télévision, il s'agit aussi de la radio, de la presse, d'Internet et de tout autre support de diffusion de l'information. Toutefois, il reste indéniable que l'image exerce un pouvoir impressionnant de dissuasion, dans un sens comme dans un autre, c'est-à-dire que ce soit dans un sens positif ou négatif¹⁵³⁸.

Les guerres sont aujourd'hui diffusées instantanément sur les plus grandes chaînes d'information continue dans le monde, telles que CNN, FOX News, BBC, France 24, el-Jazira (etc.), comme si nous y étions. Les programmes de toutes les télévisions du monde peuvent être interrompus pour diffuser un événement important et exclusif, de n'importe quel coin du monde. De nos jours, les raids aériens nocturnes, les attentats à la bombe, les assassinats, la

¹⁵³⁶ **KOUCHNER (B.)**, *Le malheur des autres*, op. cit., page 113.

¹⁵³⁷ **THUAN (C-H)**, « De l'intervention humanitaire au droit d'ingérence : la morale de l'extrême prudence », in **THUAN (C-H) et FENET (A.)**, *Mutations internationales et évolution des normes* », op. cit., page 115.

¹⁵³⁸ Les événements relatifs aux attentats du 11 septembre 2001, par exemple, avaient été parmi les faits les plus largement médiatisés en ce début du XXI^e siècle. Leur impact médiatique avait été parmi les éléments de base ayant justifié et légitimé, devant l'opinion publique américaine et mondiale, la logique d'une guerre préventive conduite contre le terrorisme, dans tous les pays du monde.

tension qui règne dans les conférences internationales, les émeutes anti-mondialisation, les manifestations populaires dénonçant les stratégies de guerre, les arrestations de personnes supposées avoir aidé ou incarné le terrorisme, les scènes de torture ou de mise à mort, (etc.) sont des événements qui peuvent être vécus en direct sur les différentes chaînes de télévisions nationales et internationales ou même sur Internet. Cette image immédiate et instantanée témoigne avec éloquence des atrocités commises. « *Dès maintenant, nous entrons dans le XXI^e siècle où il ne sera plus possible d'assassiner à l'ombre des frontières* », selon l'expression de Bernard Kouchner¹⁵³⁹. « *Plus possible d'empêcher la Croix-Rouge d'agir à Auschwitz* », selon Mario Bettati¹⁵⁴⁰.

En réalité, la mobilisation des médias et de l'opinion publique afin de rendre possible l'action humanitaire devient un principe unanimement reconnu¹⁵⁴¹. Dans ce cadre, Xavier Emmanuelli avait affirmé que : « *sans couverture médiatique, pas d'humanitaire possible. Ce qui équivaut à dire :*

¹⁵³⁹ Cité par **DESTEXHE (A.)**, *L'humanitaire impossible: ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, 1993, page 146.

¹⁵⁴⁰ Cité par **RUFIN (J-C)**, « La maladie infantile du droit d'ingérence », in *Le Débat*, n°67, novembre - décembre 1991.

¹⁵⁴¹ A propos de la relation entre l'humanitaire et les médias, voir notamment :

BOEGLI (U.), « Les relations entre organismes humanitaires et médias : quelques réflexions », in *RICR*, n°832, du 31 décembre 1998, pp. 677 - 682.

BOLTANSKI (L.), *La souffrance à distance : morale humanitaire, médias et politique*, Métailié, Paris, 1993.

BRAUMAN (R.) et **BACKMANN (R.)**, *Les médias et l'humanitaire: éthique de l'information ou charité spectacle ?*, CFPJ, Paris, 2001.

DEBRAY (R.), « Les images-sons de l'utopie humanitaire cachent mal la misère politique des Etats », in *Le Nouveau quotidien*.

GUTMAN (R-W), « Les violations du droit international humanitaire sous le feu des projecteurs : le rôle des médias », in *RICR*, n°832, du 31 décembre 1998, pp. 667 - 675.

LAVOINE (Y.), *L'humanitaire et les médias*, Collection Passerelles, Paris, 2002.

OCKRENT (Ch.), « Médias et action humanitaire », in **BETTATI (M.)** et **KOUCHNER (B.)**, (sous dir.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., pp. 123 - 131.

PARINGAUX (P.), « Des feux de la rampe à l'oubli : médias et modes humanitaires », in **BETTATI (M.)** et **KOUCHNER (B.)**, (sous dir.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., pp. 121 -122.

SCHUDSON (M.), *Le pouvoir des médias*, Collection Nouveaux Horizons, Paris, 2001.

VIRILIO (P.), « Médias : la bombe du troisième type », in *Globe Hebdo*, 2000.

Dossier : *L'empire des médias, Manière de voir (Le Monde Diplomatique)*, n°63, mai - juin 2002.

Dossier : *De la liberté et de la responsabilité des médias, Dossiers Mondiaux, Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis*, vol. 8, numéro 1, février 2003, <http://www.global@po.state.gov>.

sans notoriété pas de dons et sans argent, pas d'action »¹⁵⁴². Cette équation semble être d'autant plus vérifiée lorsqu'on analyse les manifestations du triomphe de l'humanitaire-spectacle, à travers les images qui nous sont présentées. Bernard Kouchner ne manqua pas d'insister sur cette corrélation étroite entre l'humanitaire et le pouvoir de l'image lorsqu'il avait écrit : « *la colère moderne, la morale d'aujourd'hui viennent de l'œil (...)* »¹⁵⁴³. Il ajouta : « *l'ingérence c'est d'abord le regard (...) sans image, pas d'indignation* »¹⁵⁴⁴.

C'est dans ce contexte qu'il nous semble inévitable d'étudier le rôle joué par les médias dans le déclenchement et le financement des actions et interventions humanitaires. Un certain nombre de questions peuvent alors se poser. Il s'agit de savoir si l'humanitaire profite du tapage médiatique autour de la douleur ou serait-il victime d'une surenchère médiatique, d'une surexploitation du registre émotionnel et de la mise en place « *d'une politique de la pitié* »¹⁵⁴⁵ ? Les images que l'on nous montre et que l'on voit en boucle du matin au soir sur nos petits écrans, seraient-elles toute la vérité, une partie de la vérité ou pas du tout la vérité ? De surcroît, si les médias usent de la manipulation, des mensonges et de la dénaturation des faits, s'agit-il, dès lors, d'une « *éthique de l'information ou d'une charité-spectacle* »¹⁵⁴⁶, qui est-ce qui en profite et pourquoi le fait-on ? (a) ? Et si l'humanitaire peut être manipulé et détourné par les médias, alors quels peuvent être les solutions pour pouvoir préserver l'impartialité et la neutralité de toute action humanitaire (b) ?

a) **Les médias et l'humanitaire : éthique de l'information ou charité spectacle ?**

¹⁵⁴² EMMANUELLI (X.), *Les prédateurs de l'action humanitaire*, Albin Michel, 1991, page 198.

¹⁵⁴³ KOUCHNER (B.), « Le mouvement humanitaire », in *Le Débat*, n°67, novembre - décembre 1991.

¹⁵⁴⁴ *Idem.* op. cit.

¹⁵⁴⁵ Cf. BOLTANSKI (L.), *La souffrance à distance : morale humanitaire, médias et politique*, Métailié, Paris, 1993.

¹⁵⁴⁶ C'est l'intitulé de l'ouvrage écrit par René Backmann et Rony Brauman, Cf. BACKMANN (R.) et BRAUMAN (R.), *Les médias et l'humanitaire : éthique de l'information ou charité spectacle ?*, Paris, CFPJ éditions, 1996.

Avec l'essor phénoménal des nouveaux moyens de communication et de l'information qui a été atteint grâce aux nouvelles technologies de pointe, à l'irruption d'Internet et à la révolution numérique, les médias ont vu leur rôle se transformer et leurs méthodes de travail classiques se plier devant la logique mercantile et la loi du marché. Les médias sont aujourd'hui devenus des entreprises à part entière, leurs dirigeants se présentent désormais comme les nouveaux maîtres du monde qui règnent sur de gigantesques empires médiatiques.

« Jadis, écrit Ryszard Kapuscinski, les médias étaient installés dans des immeubles de seconde catégorie et disposant de bureaux sombres et mal aménagés (...). Aujourd'hui, il suffit de visiter les locaux d'une grande chaîne de télévision : les immeubles sont de somptueux palais, tout en marbre et en miroir (...). Ces palais sont désormais le siège d'un pouvoir dont seuls disposaient naguère les présidents des Etats ou les chefs de gouvernement. Ce pouvoir est maintenant entre les mains des patrons des nouveaux groupes médiatiques »¹⁵⁴⁷. L'information a cessé d'être soumise aux critères traditionnels de l'authenticité ou de l'erreur pour devenir, de nos jours, une marchandise dont la diffusion et la vente peuvent rapporter d'importants profits pour celui qui peut s'en servir. Quelles peuvent alors en être les conséquences, vis-à-vis de l'authenticité et de l'objectivité du travail des journalistes, surtout lors de la couverture de conflits armés internationaux et non internationaux ?

« Devenue une marchandise, l'information se soucie peu de la vérité. Ce qui compte, c'est vendre »¹⁵⁴⁸. Dès lors, et face à la puissance nouvelle des moyens de communication et des médias, une question cruciale se pose alors, à ce niveau de confrontation entre les médias et l'humanitaire. Pourquoi les médias agissent-ils contradictoirement, en offrant à l'opinion publique des

¹⁵⁴⁷ **KAPUSCINSKI (R.)**, « Les médias reflètent-ils la réalité du monde? », in *L'Empire des médias, Manière de voir (Le Monde Diplomatique)*, n°63, mai - juin 2002, page 52.

¹⁵⁴⁸ *Idem.* op. cit., page 52.

images qui traduisent certains malheurs et certaines souffrances, afin d'encourager à s'élancer dans l'action humanitaire, alors qu'ils restent muets à propos de certaines autres souffrances oubliées et interdites ?

En réalité, les médias, privilégiant le profit et le gain, n'hésitent pas à piétiner au passage des valeurs fondamentales de l'être humain, tout en abusant des mensonges et de la désinformation. Certaines personnes sont influencées, conditionnées, voire manipulées par ce puissant pouvoir des médias. Néanmoins, il y a lieu de rappeler que nos consciences peuvent nous élever au-delà des mensonges qu'on veut nous faire passer. De ce fait, il ne faut pas croire à tout ce que les médias nous font montrer et à tout ce qu'ils essaient de nous dire. Il est donc impératif d'être méfiant, vigilant et sceptique quant à l'information, quelle qu'en soit la source. Il convient alors de faire la distinction entre dénaturation des faits et faits réels, entre mensonges et réalité, entre manipulation et authenticité.

Quel rôle jouent alors les médias en situation de guerre ou de conflit ? Servent-ils seulement à transmettre, avec fidélité, les faits et les souffrances des hommes ou vont-ils jusqu'à rendre espoir à ceux qui ont besoin d'aide ? Répondre à ces interrogations nécessite beaucoup de rigueur et d'objectivité, afin de parvenir à éluder les zones d'ombre dans cette relation équivoque entre l'humanitaire et les médias.

Hélas, il est important de noter que l'intérêt des médias varie le plus souvent, non en fonction des besoins, de la résistance et des souffrances endurées par les populations civiles, mais il varie plutôt en fonction de la pression de la conjoncture internationale, surtout sur le plan politique. C'est la raison pour laquelle on se trouve face à l'une des deux réactions suivantes des médias, vis-à-vis de l'humanitaire : soit qu'ils en abusent en jouant sur les mensonges et la déformation des faits, soit qu'ils affichent leur désintéressement et leur silence total face aux abus commis dans un coin oublié du monde. Cette situation peut être résumée de la façon suivante : « *on distingue ainsi des*

urgences obligées, où les organisations humanitaires se précipitent, à l'appel d'un gouvernement profiteur, pour prouver son importance, se montrer à la caméra et tendre la main aux donateurs (...) . D'autres urgences demeurent interdites, là où personne ne veut ou ne peut se rendre, parce que la situation y est trop dangereuse, qu'il n'y a pas de caméra sur place et que les autorités l'interdisent, au nom de la souveraineté des Etats »¹⁵⁴⁹.

Quelles sont donc les manifestations de chacune de ces deux hypothèses et quelles en sont les conséquences ?

Pour ce qui est de la première hypothèse, le risque de voir surgir une surenchère humanitaire s'accroît avec le pouvoir qu'ont les médias. En effet, les exemples de manipulation, de conditionnement psychologique et idéologique, de désinformation des faits et de mensonges de guerre peuvent être multipliés à l'infini.

Le premier exemple auquel on peut se référer porte sur le rôle des médias dans le conditionnement de l'opinion publique afin de légitimer les deux guerres menées contre l'Irak successivement en 1991 et en 2003. Durant la guerre de 1991, CNN avait montré une jeune adolescente koweïtienne qui était présentée comme étant la fille de l'ambassadeur koweïtien auprès des Etats-Unis et qui avait affirmé devant des représentants de différents pays au siège de l'ONU, tout en pleurant, avoir vu de ses propres yeux des soldats irakiens sortir de leurs couveuses une dizaine de bébés koweïtiens et les jeter par terre afin qu'ils meurent. Mais en réalité, cette fille qui jouait la comédie, n'avait jamais mis les pieds au Koweït à cette époque. On lui avait tout simplement demandé de mentir. D'après George Bush (père), il s'agissait de plus de 300 bébés enlevés de leurs couveuses par les soldats irakiens. La presse écrite rapportait ces

¹⁵⁴⁹ **BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.)**, (sous dir.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., pp. 11 - 12.

chiffres et amplifiait l'information pour montrer que Saddam Hussein et ses soldats ne sont que des assassins qui méritent d'être corrigés¹⁵⁵⁰.

Cette anecdote s'ajoute aux multiples campagnes médiatiques anti-Saddam, le présentant comme un dictateur, un tortionnaire, un tyran sadique qui ne respecte point les droits de l'homme et les libertés fondamentales et qui trouve un plaisir énorme à décapiter les gens, torturer les prisonniers et voir les gens souffrir. Toutes ces affirmations n'étaient, en réalité, que de fausses déclarations mensongères ayant pour fin de légitimer l'intervention militaire en Irak en 1991, en sus d'autres justifications d'ordre politique, militaire et stratégique. Certes, cela n'avait pas eu pour conséquence la fin du régime de Saddam Hussein en 1991, ce que George W. Bush (junior) s'était chargé de faire 12 ans après, en menant une nouvelle guerre contre l'Irak, le 20 mars 2003. Cette fois, Saddam Hussein a été présenté comme étant une grande menace pour la paix et la sécurité internationales. Les Etats-Unis avaient encore misé sur le rôle que peuvent jouer les médias dans la persuasion, en collectionnant manipulations et mensonges. Après tout la guerre n'est-elle pas un véritable travail de persuasion ?

Jouant sur les sentiments de révolte contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001, George W. Bush (junior) et ses conseillers avaient multiplié les efforts pour persuader le peuple américain, ainsi que l'opinion publique mondiale, du fait que Saddam Hussein était impliqué dans ces actes terroristes, qu'il avait des liens avec le réseau d'el Qaïda et Oussama Ben Laden, qu'il fabriquait la bombe atomique et les armes chimiques, nucléaires et bactériologiques, qu'il possédait des armes de destruction massive susceptibles de menacer la paix mondiale et qu'il était temps d'éradiquer définitivement son régime. Les informations recueillies par les inspecteurs de l'ONU avaient été

¹⁵⁵⁰ D'après *Oeil sur la Planète*, Documentaire diffusé lundi le 9 décembre 2002 à 22h00, sur *France 2* (Documentaire : l'Irak et George Bush).

mises à la sauce du président américain¹⁵⁵¹ et c'étaient ses convictions personnelles basées sur des informations dangereusement manipulées et désorientées qui avaient enfin décidé de mener la guerre contre un pays souverain et affaibli par des années d'embargo, contre toute légalité et légitimité internationales et en dépit des nombreuses manifestations populaires en faveur de la paix, dans le monde entier.

Le cas de l'Irak n'est pas le seul exemple de manipulation des informations via les médias. En effet, et lors des différentes actions et interventions humanitaires en Bosnie, en Somalie, au Rwanda, au Timor oriental et au Kosovo¹⁵⁵², les médias occidentaux avaient usé du pouvoir de l'image pour convaincre l'opinion publique occidentale des arguments justifiant la guerre.

Information, manipulation, propagande, censures, (etc.), les procédés médiatiques de déformation de la réalité sont divers et se diversifient tous les jours. Ainsi, les médias, en particulier la télévision, informent en déformant ; ou plus exactement, ils informent en construisant leur propre réel. Ils racontent les événements selon des scénarios dramatiques faisant souvent l'impasse sur les origines historiques, politiques ou sociologiques du conflit. Le petit écran est devenu aujourd'hui la nouvelle, et pratiquement unique, source de l'histoire, distillant la version conçue, après avoir été déformée par ceux qui en décident ainsi. Cette version, souvent fausse et sans fondement, s'impose sans que le téléspectateur ne puisse la contester. Dans ce sens, Ryszard Kapuscinski tient à affirmer que : « *le téléspectateur de masse, au fil du temps, ne connaîtra plus*

¹⁵⁵¹ D'après *Thema*, Documentaire diffusé mardi le 11 mars 2003 à 21h00, sur *Arte France* (Documentaire : l'Irak et les Etats-Unis).

¹⁵⁵² Sur la relation entre les médias et la guerre au Kosovo, se référer notamment aux ouvrages suivants :

CHARAUDEAU (P.), *La télévision et la guerre : déformation ou construction ?*, Boeck Université, Paris, 2001.

HALIMI (S.) et VIDAL (D.), *L'opinion ça se travaille (Les médias, l'OTAN et la guerre du Kosovo)*, Agone, 2000.

HAMMOUD (Ph.) & HERMAN (E.), *Degraded capability, the media and the Kosovo crisis*, Pluto press, London, 2000.

*que l'histoire téléfalsifiée, et seul un tout petit nombre de personnes auront conscience qu'il existe une autre version, plus authentique, de l'histoire »*¹⁵⁵³.

A la manipulation, s'ajoute l'incompétence de certains journalistes, la falsification des sondages et le détournement de mots, conçus pour convaincre une opinion publique trompée par le flots de commentaires et d'images qui défilent en continu sur les écrans. On finit par baptiser « intervention humanitaire » ce qui était au Rwanda, en Somalie, en Bosnie, au Kosovo et au Timor, un génocide ; on finit par désigner par « guerre préventive contre le terrorisme » ce qui était en Afghanistan et en Irak un massacre de populations civiles innocentes. Les guerres les plus cruelles sont alors commises au nom d'un humanitaire largement médiatisé.

Mais l'abus du pouvoir médiatique ne se limite pas seulement à la déformation de la réalité et aux mensonges. Pire que cela, l'image a ce pouvoir de rendre vendable l'ingérence humanitaire qui fonctionne sur le registre de l'émotion. Une image c'est aussi une arme, et les photos que l'on diffuse disent à la fois la réalité et le mensonge. Jouant sur des images qui choquent, de blessés amputés ou gravement défigurés, de maladies bizarres et incurables, d'images de torture, de traitement inhumain et humiliant, de détournement d'avions, d'attentats à la bombe, (etc.), les médias peuvent aller jusqu'à abuser de la sensibilité du téléspectateur afin de le persuader du bien fondé d'une telle ou telle intervention armée. Parce qu'ils savent très bien que le public ne veut que des histoires où l'on voit le sang et la misère, les médias en diffusent à longueur de journée jusqu'à ce qu'elles deviennent persuasives et convaincantes. *« Voilà pourquoi, faute d'expliquer au téléspectateur pour quelles raisons un enfant somalien, afghan ou rwandais meurt de faim, on préfère l'émouvoir avec l'image d'un petit corps décharné »*¹⁵⁵⁴.

¹⁵⁵³ KAPUSCINSKI (R.), « Les médias reflètent-ils la réalité du monde ? », op. cit., page 54.

¹⁵⁵⁴ BACKMAN (R.) et BRAUMAN (R.), *Les médias et l'humanitaire : éthique de l'information ou charité spectacle ?*, op. cit., page 64.

Pourtant, il y a aussi ceux dont on ne parle jamais. Il s'agit de la deuxième hypothèse, celle des urgences oubliées ou « *interdites* »¹⁵⁵⁵, selon l'expression de Bernard Kouchner. Au même moment où les conflits éclatent au Kosovo, au Rwanda, en Afghanistan ou en Irak, des événements aussi sanglants se sont produits et se produisent toujours au Soudan en Palestine, en Algérie, en Tchétchénie, en Chine, au Tibet, au Cachemire, en Amérique du sud, en Afrique noire, (etc.), mais cela n'émeut personne et ne semble guère intéressant pour des centaines de milliers de journalistes dans le monde entier.

L'oubli, le désintéressement et l'indifférence sont encore pire que la manipulation et le mensonge. Ces derniers attirent, au moins, l'attention, suscitent l'inquiétude, attisent l'interrogation, poussent à l'action et provoquent la critique et le désarroi, mais lorsque règne le silence, il ne peut y avoir aucun espoir pour voir les choses changer. Les hommes assassinent et les médias se taisent. « *Silence, on tue* »¹⁵⁵⁶, pour reprendre l'intitulé de l'ouvrage de André Glucksmann et Thierry Wolton. Ce sont les urgences interdites, des urgences et des situations où des milliers, voir des millions, d'êtres humains subissent l'humiliation au quotidien. Leur déplacement est contrôlé, leurs enfants sont affamés, leurs femmes violées, leurs hommes persécutés, torturés au fond des prisons ou simplement portés disparus.

Pourtant, il n'y a pas de couverture médiatique de ces souffrances, il n'y a ni ingérence, ni intervention, ni même assistance humanitaire. Pourtant, « *les gouvernements, la presse populaire aux tirages millionnaires, les télévisions toutes puissantes et l'intelligentsia bougent peu ou ne bougent pas encore ; l'esprit de croisade et de concurrence non plus. Pour le grand public, l'événement n'existe pas encore* »¹⁵⁵⁷. Ces situations significatives sont

¹⁵⁵⁵ **BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.)**, (sous dir.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., page 12.

¹⁵⁵⁶ **GLUCKSMANN (A.), WOLTON (Th.)**, *Silence on tue*, Grasset, Paris, 1986.

¹⁵⁵⁷ **PARINGAUX (P.)**, « Des feux de la rampe à l'oubli : médias et modes humanitaires », in **BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.)**, (sous dir.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., pp. 121 - 122.

simplement écartées et vouées à l'oubli, sous prétexte qu'elles n'ont pas encore atteint le degré d'horreur justifiant leur place « à la une ». Mais peut-être les images et les témoignages refusés hier et aujourd'hui, seraient plus tard, mais très tard, arrachés de toute urgence et chacun les voudra en exclusivité, comme le témoigne aujourd'hui l'affaire du Darfour au Soudan.

Lorsque l'étincelle se produit, elle provoquera alors « *un déchaînement, un déferlement et une surenchère médiatique proprement ahurissante* »¹⁵⁵⁸. Pendant des semaines, on verra le ban des médias du monde débarquer avec des moyens considérables pour couvrir les événements choquants. Mais le spectacle répété de l'horreur finira par lasser sans avoir vraiment expliqué le pourquoi des choses, et l'événement retombera dans l'oubli et l'indifférence totale de la part des médias et de la part de l'opinion publique mondiale. « *Les feux de l'actualité ont duré le temps d'un feu de paille. Le problème n'est pas réglé mais l'ombre retombe propice aux abus et à l'oubli des engagements pris. Les projecteurs sont ailleurs. Le drame devient croisade politique et mode intellectuelle (...) l'opinion publique, saturée d'images et d'articles à sensation, continuera, paradoxalement, à ignorer les causes et les mécanismes profonds des catastrophes et aussi leurs remèdes* »¹⁵⁵⁹.

C'est là tout le rôle contradictoire et paradoxal des médias en cas de situation de conflit ou de guerre. Les uns cherchent l'image-choc pour vendre mieux et gagner plus, les autres tentent de l'annihiler. Les uns usent de l'info-spectacle pour faire pression sur l'opinion publique, les autres choisissent de fermer les yeux sur les atrocités commises et enterrer la réalité.

Les conséquences de ce rôle contradictoire des médias et de l'info ne peuvent qu'être préjudiciables par rapport aux faits, à la réalité, aux victimes et au téléspectateur. L'humanitaire, déjà dérivé et manipulé, devient une mode, un scoop qui sert à vendre plus d'images, plus de documentaires, et donc à

¹⁵⁵⁸ *Idem.* op. cit., page 122.

¹⁵⁵⁹ *Ibid.*, op. cit., page 122.

rapporter plus d'argent. Les pistes sont alors brouillées et la vérité se perd, au risque de devenir mensonge.

Seraient-ce les seules difficultés qui ébranlent la relation entre les médias et l'humanitaire ? Comment les médias trouveront-ils en matière de l'humanitaire une approche plus équilibrée et plus responsable et comment faire pour épargner l'humanitaire des griffes du politique et du gouffre du militaire ?

b) Les médias au service de l'action humanitaire

La dénonciation publique est-elle suffisante pour traiter sérieusement des violations massives du droit international humanitaire et des droits de l'être humain ? Certes, une réponse par l'affirmative à cette question donnerait aux médias une puissance surnaturelle et les présenterait comme étant la seule voie possible permettant de dénoncer les atrocités commises à l'encontre de certaines populations et ouvrant la porte à une action humanitaire entreprise en leur faveur. Or, il a été affirmé que les médias peuvent jouer un double rôle, soit en faveur, soit au détriment de l'action humanitaire. De toutes façons, encore faut-il insister sur le rôle inéluctable des médias au profit de l'existence de l'action humanitaire qui ne peut certainement pas s'en passer. Seul le battage médiatique organisé autour de tel ou tel drame humanitaire est susceptible de rompre le silence pour parvenir à mobiliser la communauté internationale.

D'ailleurs, la notion même de droit d'ingérence avait été largement médiatisée depuis 1987, avant d'émerger progressivement dans la doctrine interventionniste. Depuis plus de 20 ans déjà, les hommes militant en faveur de la cause humanitaire, de même que les organisations non gouvernementales, sont devenus, avec leur impact médiatique, leur capacité d'interpellation et leur force opérationnelle, des acteurs incontournables des relations internationales. Ils se projettent sur les champs de crise, lient les alliances avec d'autres acteurs de la société internationale, communiquent les opinions, collectent les

ressources financières et mobilisent les ressources humaines, au profit de la cause humanitaire.

L'action humanitaire existerait-elle sans les médias ? « *Non, répond Jean-Philippe Rapp dans un entretien avec Yvonne Preiswerk, je ne le pense pas, l'ingérence humanitaire ne s' imagine pas sans l'utilisation des médias. C'est l'un des canaux pour recueillir des fonds et pour expliquer l'usage que l'on en fait* »¹⁵⁶⁰. L'action humanitaire n'existe pas sans les médias, les médias rapportent l'événement et apportent les faits. Aujourd'hui, il n'y a plus une catastrophe, un conflit, une guerre, une rébellion qui ne nous reste longtemps étrangère, tant que la technologie de l'information ainsi que les nouveaux moyens de communication ne cessent d'amplifier leur rapidité, leur instantanéité et leur omniprésence. Donner la parole à ceux qui souffrent, photographier les conflits et les affrontements au moment décisif, transmettre les atrocités des guerres en direct, montrer des villes en ruine, des villages ravagés, des champs dévastés, des constructions rasées, des écoles anéanties, des dispensaires en décombres, des exécutions sommaires, (etc.), ce sont des moyens beaucoup plus éloquents que les rapports les mieux rédigés, plus efficaces que les dénonciations les plus rigoureuses, beaucoup plus dissuasifs que n'importe quel discours patriotique, pacifique ou humanitaire. Les images, dans ces cas, se suffisent à elles-mêmes, elles n'ont même pas besoin d'être commentées.

La dénonciation des atrocités, grâce au pouvoir de l'image, via la presse, les reportages, les documentaires, les journaux télévisés, Internet, (etc.), défie toute réticence, toute inertie et toute passivité. L'horreur est amplifiée, répétée, martelée jusqu'à imprimer l'opinion publique, poussant les plus fainéants à agir rapidement et dans l'urgence. Il suffit de savoir comment exploiter la sensibilité des foules. « *Il n'y a plus d'indignation sans image, affirme Christine Ockrent,*

¹⁵⁶⁰ **PREISWERK (Y.)**, « L'ingérence humanitaire et les médias », (entretien avec Jean-Philippe Rapp), in **PERROT (M-D)**, *Dérives humanitaires : état d'urgence et droit d'ingérence*, op. cit., page 125.

*et l'indignation fonde l'action humanitaire. Parce que l'information est omniprésente, parce qu'elle banalise l'événement à force de le multiplier, l'émotion devient le premier ressort de l'opinion, un ressort qui est d'abord celui de la télévision »*¹⁵⁶¹.

Au delà du scandale que peut provoquer l'image télévisée, les images en boucle reprises à chaque édition spéciale d'un journal télévisé, délicatement illustrées « à la une » de la plupart des quotidiens de la planète, ont ce pouvoir fascinant d'émouvoir le monde et de faire basculer l'opinion. « *De la petite fille brûlée au Napalm fuyant, nue sur une route, le village sud-vietnamien de Trang Bang, de ce chinois stoppant à mains nues une colonne de chars à l'approche de la place Tienanmen* »¹⁵⁶², jusqu'à l'image du « *petit Mohamed El Dorra abattu par une balle tirée depuis une position israélienne à Netzarim à la bande de Gaza. Autant d'images qui restent dans ce qu'on appelle l'inconscient collectif* »¹⁵⁶³. Ces images créent un malaise, ébranlent les esprits les plus insensibles, modifient les convictions, suscitent l'inquiétude et poussent à agir ou à se révolter. C'est ainsi que l'action humanitaire peut gagner en force matériellement et logistiquement, des dons peuvent être collectés, des personnes peuvent être sauvées et des villes peuvent être reconstruites.

« *Les médias financent l'action humanitaire (...); il y a les appels à la télévision sous forme de publicité au héros fatigué, promu ou non grande cause nationale, sous forme aussi de numéro de compte chèque postal indiqué à la fin d'un reportage ou d'une interview* »¹⁵⁶⁴. Afin de déclencher chez le téléspectateur le réflexe humanitaire et faire appel à sa générosité, la télévision use de tous les moyens. Elle s'associe, par exemple aux grandes stars et aux personnalités célèbres dans le monde du cinéma, de la chanson, du sport, de la

¹⁵⁶¹ OCKRENT (Ch.), « Médias et action humanitaire », in BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.), (sous dir.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., page 126.

¹⁵⁶² ROSKIS (E.), « Images en boucle », in *Manière de voir (Le Monde diplomatique), L'Empire des médias*, op. cit., page 56.

¹⁵⁶³ *Idem.*, op. cit., page 126.

¹⁵⁶⁴ OCKRENT (Ch.), « Médias et action humanitaire », in BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.), (sous dir.), *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., page 126.

politique, du business (etc.), les présente comme de fervents militants de l'humanitaire et signale qu'elles ont fait des dons importants au profit de la cause humanitaire, lors d'un Téléthon ou d'une soirée spéciale d'aide d'urgence, pour donner l'exemple à leurs fans. Ces derniers ne tardent pas d'agir.

La télévision, pour cette raison là surtout, est devenue « *le tambour indispensable à l'action humanitaire, qu'il s'agisse cette fois d'urgence ou de développement. L'action humanitaire n'existe pour l'opinion, et singulièrement pour le donateur, que si les médias en rendent compte. Elle ne dure que si les médias en assurent le relais financier et l'impact dans l'opinion* »¹⁵⁶⁵. Un autre auteur affirme cette même idée en ces termes : « *sur le terrain, les agences sont conduites à frapper plus fort que juste. Les meilleures statistiques, les images les plus dramatiques, les plus grands programmes sont souhaités pour pouvoir obtenir le concours des donateurs privés, c'est-à-dire de vous et moi* »¹⁵⁶⁶. Les médias soutiennent ainsi l'élan humanitaire et apportent énormément à l'action humanitaire qui tient son efficacité et son succès, avant tout et surtout, de sa revendication par les médias¹⁵⁶⁷.

De surcroît, les médias confirment aussi que nous sommes des êtres faibles et incapables de voir l'insoutenable. Après avoir vu défiler, sur nos écrans, les images de blessés, de réfugiés, de malades, de souffrants ou de morts, nous refusons de nous y confronter pour plus longtemps. Pour que nous nous sentions apaisés, pour que disparaisse le sentiment de culpabilité devant l'horreur, nous décidons de faire ou de donner quelque chose, c'est alors ainsi que se construit une action humanitaire d'ordre privé, en sus des efforts déployés par les Etats et les organisations internationales. Dans ce cadre, Gilles Lipovetsky avait écrit : « *à force de vivre sans privation majeure, la souffrance*

¹⁵⁶⁵ *Idem.*, op. cit., page 126.

¹⁵⁶⁶ **RUFIN (J-C)**, *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, J-C Lattés, Paris, 1986, page 82.

¹⁵⁶⁷ Lorsque l'action humanitaire est décidée par les Etats, encore faut-il la financer par les Etats, mais aussi par des organisations humanitaires et même par des initiatives privées. Dans ces deux dernières hypothèses, seule l'action concertée des médias peut convaincre des personnes privées à contribuer à cet élan de solidarité, en comptant sur leur générosité.

*de l'autre, dès qu'elle est mise en scène, devient intolérable, elle fonctionne comme une pollution ou une agression à la qualité de vie (...). Les individus se sentent de moins en moins tenus de remplir des devoirs obligatoires mais ils sont davantage touchés par le spectacle du malheur d'autrui »*¹⁵⁶⁸. C'est la raison pour laquelle on se sent tous innocents « *parce qu'on porte un sac de riz* »¹⁵⁶⁹, selon l'expression de Paul Virilio.

Néanmoins, et s'il peut être indéniable que le rôle joué par les médias dans l'appui de l'action humanitaire est d'une importance capitale, cela n'élimine aucunement les risques d'abus et de dérives auxquels nous avons fait allusion dans nos développements précédents. En effet, les dangers de désinformation, de manipulation, de mensonge, ou même de désintéressement et d'indifférence des médias, vis-à-vis de l'humanitaire, sont présentés comme étant les failles les plus périlleuses de ce précieux moyen de propagande au profit de l'humanitaire, les médias. De surcroît, on peut présenter ici quelques difficultés supplémentaires qui s'ajoutent aux premières et qui peuvent être, elles mêmes, susceptibles d'entraver l'éthique journalistique et médiatique quant à l'élan humanitaire.

Il s'agit, tout d'abord, du problème de disproportion entre le temps réduit de la diffusion de l'information et l'acuité du problème humanitaire dont les séquelles peuvent s'étendre sur une période très longue, mais qui ne bénéficie pas pour autant d'une couverture médiatique de longue durée. A ce propos, Christine Ockrent affirme que : « *L'événement, quand il survient et que les caméras y ont accès, attire la télévision, la retient rarement. La télévision a les moyens de couvrir l'événement, elle n'a pas les moyens de suivre dans la durée ses développements* »¹⁵⁷⁰. Ce problème peut être expliqué par le fait que toute information est prisonnière de modules, de volumes, d'horaires, et que le journal

¹⁵⁶⁸ **LIPOVETSKY (G.)**, *Le crépuscule du devoir : l'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*, Gallimard, Paris, 1992, pp. 144 -145.

¹⁵⁶⁹ **VIRILIO (P.)**, « La défaite des faits », in *L'Autre journal*, n°4, 1993, page 17.

¹⁵⁷⁰ **OCKRENT (Ch.)**, « Médias et action humanitaire », op. cit., page 127.

télévisé ou la page gardée à l'actualité nationale ou internationale ne peuvent être l'occasion d'approfondir chaque détail. Toutefois, l'inconvénient majeur dans ce cas c'est que des événements, aujourd'hui célébrés et mis à la une des journaux et en ouverture des infos, peuvent être négligés demain, voir complètement livrés au silence et à l'oubli. Or, nous savons que « *l'intérêt du téléspectateur disparaît avec l'image* »¹⁵⁷¹ et l'action humanitaire n'en serait que négativement affectée.

La deuxième difficulté, qui est à notre avis la plus dangereuse vis-à-vis des relations qu'entretiennent les médias et l'humanitaire, consiste, pour les médias, à faire face aux pressions et aux allégeances politiques de celui qui maîtrise l'essentiel de l'information. Ceci dit, nous pouvons nous demander pourquoi les médias sont-ils présents plus qu'il ne le faut par endroits, et tout à fait absents là où ils sont le plus sollicités ? Certainement en raison de l'indissociable rapport entre le pouvoir médiatique et le pouvoir politique, un rapport dicté par des mécanismes de pression profondément sophistiqués et animés par une logique de gain et de profit, plutôt que par une quelconque conscience morale collective, afin de protéger les droits les plus élémentaires de l'être humain où qu'il soit et quiconque il soit. En fait, cette influence du politique sur les médias équivaut à présenter l'information avec vocation stratégique, c'est-à-dire avec une intention d'accréditer une thèse ou, au contraire, d'infirmer un point de vue. Les images transmises sont alors maîtrisées par celui qui fait pression, ou celui qui se trouve en position de force. Elles peuvent être manipulées et orientées vers un but précis, leur sens peut être modifié et leur circulation peut être décidée au gré d'intérêts politiques ou mercantiles, dans le cadre de ce qu'on appelle « la guerre des images »¹⁵⁷².

¹⁵⁷¹ *Idem.*, op. cit., page 127.

¹⁵⁷² Par exemple, la troisième guerre du Golfe qui s'est déclenchée en Irak, en mars 2003, s'était fortement basée sur une guerre d'images. Des stratégies de guerre avaient été inventées ou modifiées, au gré de l'impact des images diffusées sur l'opinion publique mondiale. Pendant cette guerre, chacun racontait sa propre version des faits.

Par conséquent, la rapidité avec laquelle on capte l'information, la pression et l'absence de recul sont des problèmes qui conduisent souvent à brouiller les pistes, sous-estimer ou sur-estimer l'adversaire, quitte à défigurer les réalités. « *L'information réduite au minutage de la séquence télévisée restreint, du même coup, l'espace dévolu à la critique d'un phénomène qui illusionne à force de voir des images dévoiler sous nos yeux* »¹⁵⁷³. Ainsi, et au lieu de réagir positivement et dans l'urgence face aux catastrophes et aux drames humanitaires répétitivement diffusés, on peut observer chez le téléspectateur un effet inverse de saturation, de lassitude ou d'accoutumance, comme si la vue des victimes, des morts et des mourants devenait chose banale et insignifiante, tant qu'il s'agit des autres, ceux qu'on ne connaît pas et à qui on ne s'intéresse que le temps de quelques secondes, le temps d'une image passée à la télévision¹⁵⁷⁴.

En résumé, nous pensons que les médias, face à l'humanitaire, peuvent être une arme à double tranchant. D'une part, ils sont nécessaires pour que soit légitimée l'action humanitaire ; mais d'autre part, ils sont dangereux s'ils usent de mensonges et de manipulations, en sus de la répartition inégale de la couverture médiatique. Sous pression, les médias déforment l'humanitaire et rendent légitimes les actes les plus inhumains.

Pour les Américains, le nombre des victimes, le coût réel des dégâts et la quantité d'armes utilisées restent des données confidentielles. Tout ce qu'ils visaient à faire montrer était des images de foules enthousiastes, libérées du pouvoir de Saddam Hussein et accueillant les libérateurs américains en héros. Pour les Irakiens, l'ex-ministre de l'information, Mohamed Saïd Essahaf, avait été un personnage extrêmement emblématique pendant cette guerre. Son style de déclarations, l'emploi d'expressions peu courantes pour qualifier l'ennemi, ses démentis successifs de tout ce que les Américains déclaraient avoir fait (etc.) avaient fait de lui la coqueluche des médias, durant toute la période de cette guerre.

¹⁵⁷³ **PIGUET (F.)**, « Ingérence utile et manipulée », in **PERROT (M-D)**, (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, op. cit., page 89.

¹⁵⁷⁴ Ghassan Salame dissèque cet effet pervers de l'abondance des images à propos de l'humanitaire, tout en essayant d'expliquer les réactions étrangement contradictoires de ceux qui en voient tout le temps. Il écrit dans ce sens : « *Le Nord post-industriel, inondé d'images qui le dérangent dans son confort, tout en le rassurant sur sa prospérité, est ainsi pris dans un dilemme douloureux : ne rien faire du tout, développer une neutralité de forteresse assiégée, un égoïsme narcissique, comme si une partie (démographiquement) minoritaire du monde pouvait mettre le reste de la planète en quarantaine ou, au contraire faire quelque chose pour les Bosniaques, les Kurdes, les Somaliens et tous les acteurs involontaires de ces téléfilms d'horreur* », Cf. **SALAME (Gh.)**, « L'ère des clivages radicaux », in *Cooperazione*, n°126, Rome, juin 1993, page 12.

Sans accuser les médias de tous les maux de la terre, il n'est question ici que de montrer une part de la responsabilité des médias concernant le problème des dérives de l'humanitaire. Quelles solutions peut-on, dès lors, envisager afin de dépasser l'engrenage de la médiatisation, épargner l'humanitaire de n'être abusé et le libérer de tout intérêt égoïste ?

Il s'agit avant tout, et surtout, de souligner l'importance de l'objectivité, l'honnêteté et l'authenticité qui doivent animer le travail de tout journaliste qui se respecte¹⁵⁷⁵. L'information ne peut et ne doit être prise en considération que si elle est fiable, précise, neutre, honnête et indépendante. La liberté d'opinion et d'expression, principe unanimement établi et affirmé par les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme¹⁵⁷⁶, assure et protège la volonté du journaliste à présenter une information libre et objective. Ainsi, toute censure, toute déformation de la réalité et des faits, tout mensonge à propos d'un événement quelconque doivent être rapidement démentis et leurs auteurs sérieusement poursuivis en justice, sinon la médiatisation des fautes commises par certains médias et leur divulgation à l'opinion publique peuvent alors modifier certaines décisions, en fonction des intérêts politiques et économiques de ceux qui en décident ainsi, quitte à détruire les locaux des journalistes et mettre leur vie en péril¹⁵⁷⁷. De surcroît, le journaliste devrait avoir un sens

¹⁵⁷⁵ Lorsque Yvonne Preiswerk avait demandé à Jean-Philippe Rapp : « *Les médias n'étant pas égaux devant l'événement, quelle est la marge de liberté qui reste au journaliste ?* », ce dernier avait répondu : « *la liberté de faire preuve d'imagination. Les images manquent ou ne nous conviennent pas, il faudra exprimer les choses différemment lors de l'envoi d'équipes de reportages sur le terrain, ne pas chercher à se joindre au plus grand nombre pour filmer les mêmes choses, mais privilégier une approche originale. Que des pressions s'exercent, que l'on tente d'exercer sur nous des formes de censure, c'est dans la logique du système. A nous de les détourner, à nous de ne pas y céder* », **PREISWERK (Y.)**, « L'ingérence humanitaire et les médias », (entretien avec Jean-Philippe Rapp), op. cit., page 125.

¹⁵⁷⁶ Il s'agit notamment de l'article 19 du Pacte relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 qui dispose que : « *Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. Toute personne a droit à la liberté d'expression* ».

¹⁵⁷⁷ Par exemple, pendant la troisième guerre du Golfe en Irak (mars - avril 2003), il a été démontré que les intérêts politiques, économiques, stratégiques et autres des Américains peuvent l'emporter, même à coup de bombes et de canons.

Le bombardement des bureaux d'el-Jazira et d'Abou Dhabi, provoquant la mort du journaliste Tarek Ayoub et blessant certains de ses collègues, avaient témoigné des difficultés et des dangers encourus par les professionnels de l'information, surtout en temps de guerre. Depuis, plusieurs y avaient laissé

critique et une profondeur d'analyse qui servent à capter l'attention du téléspectateur, afin de le sensibiliser à propos des véritables problèmes relatifs à l'action humanitaire.

Pour ce qui est du téléspectateur, il serait impératif d'être vigilant face à l'information qu'on lui présente. Le suivi de l'actualité internationale doit être indissociable d'une prise de conscience des rapports de force qui dominent et d'un certain engagement individuel pour l'authenticité de la connaissance en général. Pour cela, les tables rondes, les colloques, les rencontres, les forums, les livres spécialisées, Internet, l'avis des experts, sociologues, politologues, économistes, philosophes (etc.), la diversité des sources de l'information, la diversité des avis et des opinions, mêmes contradictoires et opposées, le bon sens et la logique, sont autant d'éléments qui peuvent aider le téléspectateur à approcher la réalité et analyser les problèmes objectivement, tout en se fiant des mensonges et manipulations.

Il y a enfin le rôle important que peuvent jouer les organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires, afin de rompre le silence concernant certaines crises et certains conflits oubliés. Ces derniers ne s'arrêtent pas quand CNN ou el-Jazira arrête de les couvrir. Les organisations non gouvernementales doivent, de leur côté, lutter en permanence « *contre le phénomène de l'oubli induit par un système médiatique en quête permanente de l'événement d'actualité* »¹⁵⁷⁸, du scoop, des scandales. C'est ainsi que le battage organisé par les ONG autour de tel ou tel drame humanitaire est susceptible de contribuer à rompre le silence et finalement de parvenir à mobiliser la communauté internationale.

la vie. De même, plusieurs journalistes des chaînes télévisées arabes ou étrangères ont été kidnappés ou assassinés en Irak, pendant l'accomplissement de leur travail.

¹⁵⁷⁸ **FIGUET (F.)**, « Ingérence utile et manipulée », in **PERROT (M-D)**, (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, op. cit., page 87.

A notre sens, l'action humanitaire est indissociable de l'action de l'opinion publique mondiale¹⁵⁷⁹, notamment via les médias et les ONG humanitaires, mais à condition de respecter les principes d'objectivité, de neutralité et de professionnalisme qu'on venait d'évoquer. Ainsi, les professionnels de l'humanitaire et les professionnels des médias, enrôlés dans le même combat, devraient tenter de consacrer la même exigence et la même rigueur à la couverture des situations d'urgence et de crises humanitaires, afin que des solutions rapides et efficaces puissent y être apportées, à travers l'offre de l'aide et de l'assistance humanitaires nécessaires, quitte à interpellier l'action du Conseil de sécurité pour autoriser le recours à la force armée, sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

S'il a été démontré que l'action humanitaire, même si elle se présente parfois comme étant un slogan d'opportunité politique, saurait pourtant dépasser cet engrenage médiatique grâce à la contribution des efforts conjugués des professionnels de l'humanitaire et ceux des médias, pourrait-elle alors faire autant et dépasser l'engrenage politique qui la présente comme étant un instrument de politique inavouée ?

Paragraphe deuxième

L'ingérence humanitaire : instrument de politique inavouée ?

S'interroger à propos des ambiguïtés de l'ingérence revient aussi à approfondir ses retournements et ses imperfections, à travers l'analyse du rapport dialectique entre le politique et l'humanitaire. L'humanitaire, qualificatif masquant des objectifs beaucoup moins avouables, ne fait que légitimer des ingérences et des interventions armées animées par les intérêts économiques et géopolitiques des nations puissantes, au détriment des Etats les plus faibles.

¹⁵⁷⁹ Pour plus de précisions au sujet de l'opinion publique mondiale, Cf. **M'RAD (H.)**, *L'opinion publique mondiale*, CPU, Tunis, 2006.

Ainsi, l'action humanitaire, en général, s'avère être une réaction ambiguë et sélective qui ne peut être mise en œuvre que lorsque la volonté politique d'agir existe bel et bien. D'ailleurs, le contexte politique mondial de ce début du XXI^e siècle ne fait qu'enflammer le débat autour de la légitimité des actions entreprises sous couvert humanitaire et animées par un désir de s'approprier des ressources naturelles, des intérêts stratégiques ou économiques.

Eradiquer les régimes despotiques, démanteler les circuits et les poches du terrorisme, entreprendre des guerres justes et préventives, préserver la paix et la sécurité internationales, (etc.), sont autant de prétextes variables selon les circonstances, afin de convaincre la communauté internationale du bien fondé de telle ou telle action. Après avoir changé de nature, l'humanitaire récupéré, dérivé et manipulé, constitue désormais une dimension supplémentaire des relations diplomatiques et un précieux instrument de la politique étrangère pour tout Etat soucieux de préserver une bonne réputation sur la scène mondiale.

Accusant les Etats d'avoir dénaturé le sens premier des actions humanitaires, François Bujon de l'Etang n'hésite pas à présenter le nouveau visage de l'humanitaire d'aujourd'hui de la manière suivante : *« L'action humanitaire des médecins, des infirmiers, des secouristes avait lorsqu'ils en étaient les seuls acteurs, que ce soit dans un conflit ou lors d'un cataclysme naturel, quelque chose d'indiscutable et de sacré : il ne s'agissait alors, en effet, que de sauver des corps. Mais dès lors que, dans l'ardeur de ses promoteurs à soigner, l'action humanitaire a été remise entre les mains des Etats, elle a changé radicalement de nature. Parce que les Etats, monstres froids, sont par essence politiques, tout ce qu'ils touchent devient politique. L'action humanitaire n'échappe pas à cette loi. Elle cesse d'être une fin en soi pour devenir objet de diplomatie »*¹⁵⁸⁰.

¹⁵⁸⁰ **ESTANG (F-B, de l')**, « Ingérence humanitaire et diplomatie », in *Revue des deux Mondes*, Paris, juin 1993, page 125.

« Objet de diplomatie », « instrument de politique étrangère », « instrument de politique inavouée », « logique de puissance », « suprématie du plus fort », « *expression qui cristallise la crise de légitimité de la domination de la scène internationale par les grandes puissances occidentales* »¹⁵⁸¹, les expressions sont multiples pour signifier une même idée : l'humanitaire est dérivé et la promotion du droit d'ingérence humanitaire cache, en fait, des arrières pensées dépassant la simple cause humanitaire : ce droit porteur d'une humanitarisation des enjeux politiques menace de mettre l'humanitaire au service des intérêts des grandes puissances (A). C'est pourquoi, il est important de dissocier le politique et l'humanitaire, afin de préserver l'objectivité et la neutralité de l'action humanitaire. Dès lors il s'agit de savoir s'il peut y avoir des ingérences apolitiques ou si au contraire, ces actions ne peuvent se séparer du politique (B).

A- L'humanitaire au service des grandes puissances

Basée sur une logique plus politique et militaire que juridique, morale ou humanitaire et décidée en fonction d'enjeux qui ont peu à voir avec l'intensité de la détresse humaine, la mise en œuvre de l'ingérence humanitaire présente désormais un danger certain, celui de mettre l'humanitaire au service des intérêts des grandes puissances, et offre une conscience artificielle du monde. En effet, la pratique internationale en la matière semble toujours renforcer son caractère sélectif et discriminatoire, tout en approfondissant le fossé entre ceux qui interviennent et ceux qui bénéficient ou qui attendent toujours de bénéficier d'une action humanitaire.

« *Le droit d'ingérence humanitaire s'insère forcément dans ces rapports de force internationaux* »¹⁵⁸², observe Jean-Christophe Rufin. D'ailleurs, la

¹⁵⁸¹ CORTEN (O.), « Droit, force et légitimité d'une société internationale en mutation », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1996, page 112.

¹⁵⁸² RUFIN (J-C), « Un droit ambigu : guerre ici et famine là », in *Le monde des débats*, n° 4, 1993, page 4.

fonction politique de l'ingérence humanitaire est avant tout d'être « *un moyen de faire peu, de calmer l'émotion de l'opinion, de déguiser des abondons* »¹⁵⁸³. Bien évidemment, « *peu coûteuse, de fort effet médiatique, consensuelle, la diplomatie de la charité et de l'urgence est idéale pour des gouvernements en mal de perspectives politiques* »¹⁵⁸⁴.

Cherchant à préserver une bonne image sur le plan international, ou tout simplement cherchant à poursuivre des intérêts dans les Etats bénéficiant de l'intervention, ceux qui interviennent ne le font que s'ils y gagnent quelque chose. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'histoire des pratiques interventionnistes depuis les interventions d'humanité jusqu'à celle, plus moderne, des interventions ou actions à but humanitaire, avait toujours été une histoire mouvementée et fortement contestée et contestable. Toutes ces actions ont toujours été sélectives, discriminatoires et inéquitables. Désormais, cette logique de puissance et de force montre toutes les limites et tous les dangers d'une remise en question des principes de non-intervention et de non-recours à la force armée.

Face à ce constat, une interrogation s'impose, celle de savoir quelles sont les causes profondes de cette sélectivité ? Une réponse satisfaisante ne peut être fournie qu'en analysant l'aspect politique dominant de ces pratiques interventionnistes depuis l'intervention d'humanité (a), jusqu'à l'ingérence humanitaire (b).

a) L'intervention d'humanité : logique de puissance

Depuis le XIXe siècle, le conflit entre les exigences de la souveraineté nationale et celles du secours humanitaire avait pris une ampleur préoccupante.

¹⁵⁸³ *Idem.*, op. cit.

¹⁵⁸⁴ **RUFIN (J-C)**, « Les paradoxes de la protection », cité par **BORDIER (D.)**, « Ingérence humanitaire : un débat », in **PERROT (M-D)**, *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, op. cit., page 142.

La pratique d'intervention d'humanité¹⁵⁸⁵ avait été extrêmement contestée et plusieurs critiques avaient été formulées à son égard. En fait, l'histoire du concept et de la pratique d'intervention d'humanité avait toujours montré son ambiguïté constante. Cette dernière ayant servi à justifier toutes sortes d'interventions et jusqu'à légitimer même la colonisation des Etats¹⁵⁸⁶. Cependant, comparée aux ambiguïtés de l'ingérence humanitaire, les points qui demeurent incertains lorsqu'on évoque l'intervention d'humanité peuvent être ramenés aux deux questions suivantes : le caractère contestable de l'intervenant et le caractère ambigu de l'intérêt pour agir¹⁵⁸⁷.

Tout d'abord et en ce qui concerne le caractère contestable de l'intervenant, plusieurs auteurs¹⁵⁸⁸ de la doctrine classique de l'intervention d'humanité soutiennent que celle-ci se borne aux Etats « barbares » ou « non civilisés ». Bluntschli, à titre d'exemple, reconnaît aux Etats civilisés un « *droit de civilisation, opposable aux barbares* »¹⁵⁸⁹. Pour sa part, Lorimer divise l'humanité en humanité civilisée, mi-civilisée et barbare. Seuls les Etats civilisés, selon lui, ont droit à la reconnaissance plénière et donc ils possèdent, de ce fait, la « *légitime autorité nécessaire pour contrôler les barbares* »¹⁵⁹⁰. Cette inégalité de fait entre Etats a été progressivement consacrée par le droit et le système international. Antoine Rougier a affirmé, dans ce même ordre d'idées,

¹⁵⁸⁵ Pour la définition et l'histoire des interventions d'humanité, voir l'introduction générale de notre thèse.

¹⁵⁸⁶ Par exemple, c'est sous cette appellation d'« intervention d'humanité » que les grandes puissances européennes étaient intervenues, au XIX^e siècle, à plusieurs reprises, sur le territoire ottoman. L'idée maîtresse des interventions d'humanité était le fait qu'il existait, selon ses tenants, un droit naturel lié à la civilisation qui permettait de passer outre la souveraineté de l'Etat turc, si le but était celui de protéger les sujets chrétiens de la sauvagerie des sultans. On sait désormais que ces interventions d'humanité avaient essentiellement servi les intérêts des grandes puissances intervenantes.

¹⁵⁸⁷ Ce sont d'ailleurs les mêmes ambiguïtés que pour l'ingérence humanitaire.

¹⁵⁸⁸ Ellery C. Stowell cite, à cet égard, les auteurs suivants :

BERNARD, *Non-intervention*, pp. 7 et ss ;

DE MARTENS (F.), *Völkerrecht*, tome 1, pp. 303 et ss, paragraphe 76 ;

DICKINSON (E-D), *Equality of states*, 1920, pp. 261 - 262 ;

GAREIS, *Völkerrecht*, paragraphe 26, page 85 ;

STRAUCH (H.), *Zur interventionenlehre eine völkerrechtliche*, 1879, pp. 14 et ss ;

Cf. **STOWELL (E-C)**, « Intervention d'humanité », op. cit., page 145, note 2.

¹⁵⁸⁹ **BLUNTSCHLI**, *Le droit international codifié*, art. 5 et 280.

¹⁵⁹⁰ **LORIMER**, *Principes de droit international*, 1885, livre II, chapitre II, page 69.

que : « depuis l'inauguration de la politique d'hégémonie des Etats-Unis (à travers la doctrine de Monroe), elle (la nation américaine) y voit la consécration très nette d'un droit de contrôle de l'union sur les gouvernements des trois Amériques »¹⁵⁹¹. Parallèlement, « en Europe, c'est au concert européen exclusivement qu'il appartient de pratiquer l'intervention d'humanité vis-à-vis des autres Etats »¹⁵⁹². D'après ce qui précède, l'intervention d'humanité serait le monopole des « Etats civilisés », c'est à dire des grandes puissances coloniales de l'époque (notamment les Etats-Unis et les puissances européennes), au détriment du reste du monde. Par conséquent, et en dehors de cette sphère, il ne peut y avoir d'action dans le sens inverse, comme si les injustices et les violations graves des droits de l'homme ne pouvaient avoir lieu dans ces Etats aussi.

Par ailleurs, ces mêmes ambiguïtés sont toujours maintenues avec l'ingérence humanitaire. L'action humanitaire est, en général, sélectivement mise en œuvre. Elle ne s'applique, d'une façon ou d'une autre, que par les grandes puissances de la société internationale contemporaine, à l'encontre des Etats les moins puissants, mais toujours sur la base de motifs strictement humanitaires.

Ensuite et pour ce qui est du caractère ambigu de l'intérêt pour agir, il convient de noter que si l'acte justifiant l'intervention doit consister en une violation du droit humain, c'est justement dans cette notion de droit humain que réside toute l'ambiguïté et toute la relativité de la théorie et pratique d'intervention d'humanité. En fait, et outre les confusions dans la distinction entre droits écartés et droits dont la violation est susceptible de légitimer une intervention, il y a lieu de souligner le caractère infiniment variable de la notion d'humanité, ainsi que l'appréciation discrétionnaire des faits, de la part de l'Etat

¹⁵⁹¹ L'auteur cite, dans ce cadre, les interventions des Etats-Unis dans le conflit anglo-vénézuélien (1895), à Cuba (1895 - 1898), dans la sécession de Panama (1903), dans le conflit européen-vénézuélien (1902 - 1903), in **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit., page 507.

¹⁵⁹² L'auteur cite l'exemple de la tentative de contrôle du Congrès de Paris sur l'administration du Royaume des Deux-Siciles, à la requête de la France et de l'Angleterre en 1856, Cf. **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit., page 508.

intervenant. Toutes ces considérations n'épargnent point l'existence de certains abus dans la pratique des Etats. En fait, « *l'agression et la conquête dissimulées sous un semblant droit d'intervention humanitaire* »¹⁵⁹³ prennent, dès lors, des dimensions encore plus graves.

Antoine Rougier confirme cette idée, en écrivant : « *Une nation peut s'ingérer de cent façons dans l'administration d'une nation voisine. Depuis la simple protestation de l'opinion publique jusqu'à l'intervention armée, en passant par les campagnes de presse, les discussions au sein des parlements, les avis diplomatiques officiels (...) toute la gamme des moyens d'action internationale, déguisés ou manifestes, se trouve à la disposition des gouvernements qui en usent, selon les circonstances, avec plus ou moins de doigté, en engageant plus ou moins fortement leur responsabilité* »¹⁵⁹⁴.

Par conséquent, le véritable danger dans une intervention d'humanité réside dans les motifs sous-jacents qu'elle peut comporter. Les justifications avancées par les Etats intervenants semblent, à priori, animés par un mobile humanitaire. Toutefois, il n'est pas étrange de constater qu'il est « *pratiquement impossible de séparer les mobiles humains de l'intervention des mobiles politiques et d'en assurer le désintéressement absolu des Etats intervenants* »¹⁵⁹⁵. En fait, l'action de l'Etat intervenant cherche, en définitive, à influencer l'Etat où il intervient, moralement et socialement, en attendant de le dominer politiquement. Pour arriver à ses fins, l'Etat intervenant se cache derrière des motifs humanitaires, dans le but de réaliser des gains politiques, économiques, stratégiques ou autres¹⁵⁹⁶.

¹⁵⁹³ STOWELL (E-C), « Intervention d'humanité » op. cit., page 140.

¹⁵⁹⁴ ROUGIER (A.), « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit., page 510.

¹⁵⁹⁵ *Idem.*, op. cit., page 525.

¹⁵⁹⁶ Par exemple, l'intérêt économique et politique des Etats-Unis explique leur intervention en Grenade en 1983, intervention présentée sous le prétexte humanitaire, à savoir la protection d'étudiants américains. Le président Roosevelt avait manifesté, à l'époque, sa crainte de voir les pays du bassin de la mer Caraïbe entrant l'un après l'autre dans le camps communiste. Puis les Etats-Unis n'ont pas tardé à abandonner le prétexte humanitaire pour soulever le fait que la Grenade constituait une menace pour la paix internationale, à cause de la grande réserve d'armes que possédait cet Etat, et

Nous pensons que la conclusion formulée par Antoine Rougier, depuis presque un siècle, est tout à fait pertinente et reste aussi vraie jusqu'aujourd'hui. Elle exprime convenablement l'ambiguïté de l'ingérence humanitaire qui peut être définie dans les mêmes termes employés par l'auteur pour qualifier l'intervention d'humanité, c'est-à-dire comme « *un moyen juridique ingénieux d'entamer peu à peu l'indépendance d'un Etat pour l'incliner progressivement à la mi-souveraineté* »¹⁵⁹⁷. Ce n'est donc pas par hasard que les Etats puissants choisissent d'intervenir au profit de certaines victimes et de s'abstenir à l'égard d'autres. C'est leur intérêt propre qui oriente l'action humanitaire sélective et discrétionnaire, envers un pays, au détriment d'un autre. Antoine Rougier résume aussi cette contradiction en ces termes qui restent d'une grande actualité : « *Il se commet tous les jours dans quelques coins du monde mille barbaries qu'aucun Etat ne songe de faire cesser parce qu'aucun Etat n'a intérêt à la faire cesser* »¹⁵⁹⁸.

En réalité, les précédents historiques de l'intervention d'humanité, s'exerçant dans un contexte d'équilibre de puissances, relèvent davantage d'actions de politique pure et simple, que de tentatives de mise en œuvre d'un système, même rudimentaire, de protection internationale des droits de l'homme. L'intervention d'humanité n'est ni une forme de légitime défense, ni une utilisation exagérée des mécanismes juridiques existants, dans le but de protéger l'humanité et le droit à la vie. Il s'agit tout simplement d'une forme abusive de dominer les Etats. Parallèlement, l'ingérence humanitaire, telle que conçue par

avaient alors soulevé le devoir de faire respecter le droit international et d'avorter ce qu'ils ont appelé « le jeu de domino » en Amérique centrale.

De même et pour l'exemple de l'intervention qualifiée d'humanitaire de la Belgique au Congo en 1964, elle servait de camouflage à l'intérêt stratégique et géopolitique de la Belgique consistant à séparer le district du Ca Tanga au Congo.

L'intervention humanitaire du Vietnam au Cambodge, à la fin de 1978 servait, quant à elle, de prétexte pour étendre sa domination sur l'ensemble de la péninsule indochinoise et se débarrasser d'un régime allié à la Chine populaire.

Cf. **TROUDI-DERBEL (A.)**, *Le droit d'ingérence humanitaire*, Mémoire de DEA en droit public, Faculté de Droit de Sousse, 1991 - 1992, pp. 87 - 88.

¹⁵⁹⁷ **ROUGIER (A.)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », op. cit., page 526.

¹⁵⁹⁸ *Idem.*, op. cit., pp. 525 - 526.

ses promoteurs, risque d'être une simple résurgence de l'intervention d'humanité, affectée par les mêmes problèmes et renfermant les mêmes contestations et les mêmes ambiguïtés que sa devancière.

b) L'ingérence humanitaire : nouvel enjeu de la politique Nord-Sud

« *La pratique de l'ingérence est loin d'être innocente* »¹⁵⁹⁹, affirme Gilbert Rist. En effet, les formes modernes de l'action humanitaire signalent une nouvelle manière d'aborder les relations internationales. Parallèlement, un échelon intermédiaire, jusqu'ici rigoureusement écarté, constitué du politique et du militaire a été ajouté dans le dispositif humanitaire.

Aujourd'hui, l'action humanitaire est à la fois politique et militaire. Elle est politique car décidée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Mais l'habillage onusien est lui-même source d'ambiguïté et de controverse car les résolutions du Conseil de sécurité n'expriment qu'un consensus entre grandes puissances. « *Il n'y a pas de communauté instituée hors des Etats* »¹⁶⁰⁰, écrit Philippe-Moreau Defarges. Elle est ensuite militaire car elle recourt à la force armée et fait la guerre pour imposer la paix. Toutefois, il est inquiétant de constater le renouveau de l'idéologie interventionniste avec tous les risques et les dangers qu'elle contient. En effet, l'action humanitaire, tout comme l'ingérence humanitaire, représentent les mêmes risques et périls, ceux de voir la question humanitaire manipulée pour servir l'intérêt des grandes puissances, quitte à devenir un habit neuf du colonialisme.

La soumission de l'action humanitaire aux aléas du droit du plus fort, suscite elle-même d'autres inquiétudes. Il s'agit de la remise en cause du principe de l'égalité souveraine des Etats, ainsi que des fondements classiques du droit international, l'inégalité de traitement d'un conflit à un autre,

¹⁵⁹⁹ RIST (G.), « Origine de l'idéologie humanitaire et légitimité de l'ingérence », in PERROT (M-D), (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, op. cit., page 39.

¹⁶⁰⁰ DEFARGES (P-M), « Le devoir d'ingérence », in *Défense Nationale*, juin 1991, pp. 103 - 111.

l'exploitation politicienne du registre humanitaire, l'occupation militaire et stratégique sous couvert humanitaire, etc. « *Tout se passe comme si, lorsque la coercition ou la violence sont en jeu, la politique, n'osant plus se présenter comme telle, devait se draper dans le manteau de la morale pour se rendre acceptable* »¹⁶⁰¹, comme le souligne Rony Brauman.

L'analyse des manifestations de cette logique de puissance nous semble déterminante pour connaître dans quel sens se font les actions à titre humanitaire. Un extrait du récit de Lewis Carroll à propos des *Aventures d'Alice au pays des merveilles* nous met au centre de cette problématique belliqueuse : « *Lorsque moi j'emploie un mot, il signifie exactement ce qu'il me plaît qu'il signifie (...) ni plus, ni moins, dit Humpty Dumpty. La question, répond Alice, est de savoir si vous avez le pouvoir de faire que les mots signifient autre chose que ce qu'ils veulent dire. La question, réplique Humpty Dumpty, est de savoir qui sera le maître... un point c'est tout* »¹⁶⁰². Pareillement, ceux qui décident de l'action humanitaire et qui la qualifient de purement humanitaire, usent et abusent du registre humanitaire, tout en faisant de la politique. Qui sont alors les maîtres qui en décident ainsi ?

Les maîtres en cette phase mouvementée de l'histoire contemporaine, depuis la fin de la guerre froide, sont bien les pays du Nord et plus exactement les Etats-Unis qui se sentent aujourd'hui, plus que jamais, particulièrement forts et influents. Les circonstances semblent idéales alors qu'il n'existe ni concurrence, ni contrepoids, pour qu'ils atteignent exactement leurs buts et intérêts tout en instaurant un ordre international hégémonique et unipolaire. D'autant plus que, suite à l'effondrement du bloc communiste et même après avoir vu se consolider l'Union européenne, l'hégémonie des Américains¹⁶⁰³

¹⁶⁰¹ **BRAUMAN (R.)**, « Morale et politique : le baiser du vampire », in *Politique internationale*, n°50, 1990, page 330.

¹⁶⁰² **CARROLL (L.)**, *Les aventures d'Alice au pays des merveilles*, Flammarion, Collection l'Age d'or, cité par **BRAUMAN (R.)**, « Morale et politique: le baiser du vampire », op. cit., page 330.

¹⁶⁰³ Même s'ils ont été constamment accompagnés par le Royaume-Uni, même s'ils ont eu le soutien d'une majorité des Etats européens, les Etats-Unis ont encouru le reproche de l'unilatéralisme, dans un

semble planer au-dessus de tous. Parallèlement, les Etats-Unis considèrent toujours qu'il y a identification entre leurs intérêts et ceux du monde entier¹⁶⁰⁴. Par conséquent, « *la vision instrumentaliste de l'ONU au service des intérêts américains demeure fondamentale et l'indifférence à l'égard du reste du monde, tout particulièrement du Sud, reste un trait caractéristique de la vie politique américaine* »¹⁶⁰⁵.

Le prétendu droit d'ingérence humanitaire est en fin de compte le droit des plus forts, le droit de ceux qui décident de son application, de ses modalités et des conditions de sa mise en œuvre. C'est le droit de ceux qui en usent et abusent pour servir leurs intérêts et le droit de ceux qui l'écartent et le vouent à l'oubli lorsque leurs intérêts ne sont pas mis en jeu.

Devenue « *un nouveau bras de la diplomatie des pays du Nord à côté de son bras armé* »¹⁶⁰⁶, l'action humanitaire traduit aujourd'hui un nouvel ordre mondial contestable. Par conséquent, le droit d'ingérence se présente comme un « *droit à deux vitesses : l'une pour les faibles, l'autre pour les puissants et leurs protégés* »¹⁶⁰⁷. En fait, vis-à-vis d'un Etat faible, il devient loisible à une puissance militaire d'imposer sa loi et mettre en œuvre son intervention, tout en la recouvrant du vernis de l'humanitaire, l'histoire des actions humanitaires étant très éloquente pour pouvoir en témoigner.

monde soumis à l'hégémonie exclusive d'une seule puissance. Au sujet de l'unilatéralisme américain Cf. notamment :

HASSNER (P.) et VAISSE (J.), *Washington et le monde*, Autrement, Paris, 2003.

HOFFMAN (S.), *L'Amérique vraiment impériale ?*, Audibert, Paris 2003.

« Les Etats-Unis et le reste du monde », in *Revue Hérodote*, n°109, 2003.

« Géopolitique des Etats-Unis », in *Revue française de géopolitique*, n°1, 2003.

« Où vont les Etats-Unis ? », in *Revue le Débat*, n°123, 2003.

¹⁶⁰⁴ L'ex-président américain Bill Clinton l'avait rappelé dans son message à la Conférence de Davos en janvier 1995. Ce discours a été maintenu avec son successeur George W. Bush (junior) qui avait affirmé la même chose, à plusieurs reprises, depuis les attentats du 11 septembre 2001, Cf. notamment le discours du président Bush sur l'état de l'Union, du 20 janvier 2004, <http://www.usinfo.state.gov/français/>

¹⁶⁰⁵ **CHARVIN (R.)**, « Notes sur les dérives de l'humanitaire dans l'ordre international », op. cit., page 471.

¹⁶⁰⁶ **HOLZER (B.)**, « Le droit d'ingérence humanitaire, nouveau droit en gestation ou nouvel avatar colonial ? », in *Relations internationales et stratégiques*, op. cit., page 111.

¹⁶⁰⁷ **WAECHTER (A.)**, « Le combat pour la paix », in journal *Le Monde*, du 11 avril 1991.

Ainsi, « *la volonté manifeste des puissances occidentales d'imposer le droit d'ingérence humanitaire au reste de la communauté internationale semble être une initiative dangereuse, d'après Essombe-Edimo Joseph, en ce qu'elle évacue la démarche consensuelle et impose le règne du non-droit, de la confusion, de la volonté de puissance et politise le droit des gens* »¹⁶⁰⁸. Dans ce même ordre d'idées, Charles Zorgbibe dénonce les dangers d'une action humanitaire politisée et endossée par l'Etat, en soulignant que : « *l'invocation du droit d'ingérence et de l'alibi humanitaire inquiète et déstabilise les nations faibles, brouille les objectifs de l'Etat intervenant et réduit l'action diplomatique à un angélisme sans frontières* »¹⁶⁰⁹.

Dès lors, on peut dire que l'action humanitaire va toujours dans un sens unique et il ne peut pas y avoir d'ingérence dans le sens Sud-Nord. Il paraît alors inconcevable de voir une intervention humanitaire dans des pays développés ou puissants, alors même que la gravité des violations des droits de l'homme suscite l'inquiétude et invite à la réaction.

Imaginons donc, nous propose Rony Brauman, qu'« *une organisation humanitaire irakienne s'installe dans un quartier déshérité de New York où progresse de façon inquiétante tuberculose, sida et la malnutrition, où le désespoir nourrit la violence, où malades et blessés ne peuvent compter que sur les débris d'une aide sociale en pleine crise. (...). Sous les projecteurs des caméras de télévision, les équipes de secours dressent leurs tentes hôpital dans un terrain vague du Bronx et se mettent au travail. Quelles seraient les réactions du gouvernement et du public américain ? Que dirait la France, porte-drapeau de l'ingérence humanitaire ? Quelle résolution le Conseil de sécurité des Nations Unies adopterait-il pour réaffirmer l'universalité des principes de l'assistance humanitaire ?* »¹⁶¹⁰. « *Cela ne fait aucun doute,*

¹⁶⁰⁸ **JOSEPH (E-E)**, « Le droit d'ingérence humanitaire: une effectivité en mouvement », op. cit., page 501.

¹⁶⁰⁹ **ZORGBIBE (Ch.)**, *Le droit d'ingérence*, op. cit., page 6.

¹⁶¹⁰ **BRAUMAN (R.)**, *L'Action humanitaire : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Paris, Flammarion, Collection Dominos, 1995, pp. 8 - 9.

*poursuit l'auteur, les réactions seraient hostiles dans leurs grande majorité, au moins dans les pays industriels »*¹⁶¹¹.

A travers cette fable, imaginaire mais plausible¹⁶¹², nous constatons qu'il faudra s'interroger à propos de la question complexe du droit d'ingérence, en allant au-delà de la formule flamboyante de Bernard Kouchner, « *désormais, on ne peut plus assassiner massivement à l'ombre des frontières* »¹⁶¹³. En fait, l'ingérence humanitaire, pour des raisons politiques, ne peut qu'être le fait d'Etats puissants à l'encontre d'Etats plus faibles. Marie-Dominique Perrot pense même que : « *lorsque les rapports de force (économiques, militaires, culturels) entre les Etats sont des rapports extrêmement inégaux, l'ingérence du plus fort chez le faible, n'apparaît parfois pas comme une ingérence, elle est naturalisée, sinon légitimée par l'inégalité même de leurs rapports* »¹⁶¹⁴. L'auteur affirme, par ailleurs, que l'histoire du développement des pays du Sud abonde en exemples d'ingérences naturalisées, posées en impératifs catégoriques et présentées comme bénéfiques pour toutes les parties en cause. Elle finit par exprimer son inquiétude face à cette pratique inégalitaire en s'interrogeant : « *l'ingérence serait-elle simplement la raison du plus fort en acte ?* »¹⁶¹⁵.

Certes, la réponse est affirmative et l'ingérence humanitaire exprime, par conséquent, une action à sens unique car pour sa mise en œuvre effective, elle dépend souvent des moyens financiers, humanitaires et logistiques des Etats puissants. Les Etats-Unis et leurs alliés se chargent ainsi, affirme Robert Charvin, de « *jouer (par tous les moyens à leur disposition) tous les rôles, y compris d'organiser la charité dont l'objet est de corriger les effets d'un ordre*

¹⁶¹¹ *Idem.* op. cit., page 9.

¹⁶¹² Il n'est pas vain de rappeler, à cet égard, la situation de crise humanitaire à laquelle les Etats-Unis avaient dû faire face, suite au passage du cyclone Catherina à New Orléans en août 2005. La région était vouée à son sort pendant plusieurs jours et le président américain George W. Bush avait même refusé l'aide financière qui était proposée par le milliardaire saoudien Walid Ben Talel.

¹⁶¹³ **KOUCHNER (B.)**, *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, op. cit.

¹⁶¹⁴ **PERROT (M-D)**, « L'ingérence humanitaire ou l'évocation d'un non-concept », op. cit., page 50.

¹⁶¹⁵ *Idem.* op. cit., page 51.

*qu'ils imposent et qui crée les conditions rendant indispensable cette charité »*¹⁶¹⁶. Devenant le fondement d'une nouvelle politique étrangère des grandes puissances, la question de la protection des droits de l'homme semble alors être plus un moyen qu'une fin en soi. C'est donc la raison pour laquelle, quelle que soit la gravité des violations des droits de l'homme dans les Etats puissants et quoi que prévoit le droit international, *« il sera toujours extrêmement difficile d'intervenir en Russie, en Chine, en Turquie (...). Et l'ingérence humanitaire aux Etats-Unis, ou en France est encore plus impensable, même s'il est aujourd'hui difficile d'identifier les scénarios qui rendraient 'nécessaires' des ingérences dans ces deux pays »*¹⁶¹⁷.

Ainsi, à voir la manière avec laquelle peuvent être définies les conditions de mise en œuvre du droit d'ingérence humanitaire, tâche qui incombe aux seuls Etats occidentaux en fonction de leur conception de ce qui doit ou pas justifier une action humanitaire, il serait alors préoccupant d'accepter un droit aussi subjectif, aussi sélectif et aussi discriminatoire. Certes, constate Thierry Tardy, la codification des règles du droit international *« résulte très largement de la traduction des rapports de force entre Etats, mais le risque est élevé d'élargir le fossé qui sépare les Etats occidentaux ou du Nord et ceux de l'Est ou du Sud »*¹⁶¹⁸.

En réalité, cette constatation avait déjà été soulignée auparavant par la Cour internationale de justice qui s'était aperçue des limites et des dangers que peut présenter le droit d'ingérence humanitaire et ce, depuis 1949, dans son arrêt relatif à l'*Affaire du Détroit de Corfou*. Rappelons que la Cour avait déclaré, en effet, que : *« le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé (...) que comme la manifestation d'une politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne sauraient, quelles que soit les déficiences*

¹⁶¹⁶ **CHARVIN (R.)**, « Notes sur les dérives de l'humanitaire dans l'ordre international », op. cit., page 482.

¹⁶¹⁷ **TARDY (Th.)**, « Ingérence humanitaire et logique de puissance », in *Géoéconomie, Revue de l'Institut européen de Géoéconomie*, n°14, été 2000, pp. 97 - 98.

¹⁶¹⁸ *Idem.* op. cit., page 98.

présentées de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international »¹⁶¹⁹. La Cour ne manque pas d'ajouter aussi que : « L'intervention est peut-être moins acceptable encore dans la forme particulière qu'elle présenterait ici, puisque réservée par la nature des choses aux Etats les plus puissants, elle pourrait aisément conduire à fausser l'administration de la justice internationale elle-même »¹⁶²⁰.

Tenant lieu de politique, l'action humanitaire est souvent déroutée mais elle peut parfois aussi amener une lueur d'espoir aux populations qui ont besoin d'être secourues. François Bujon De l'Estang retient, quant à lui, le bon côté de cette confrontation dialectique entre l'humanitaire et le politique. Il écrit : « *cette découverte amère de la réalité des rapports de force, du caractère inexpiable des appétits de puissance et du carcan de la real politik peut être aussi, pour le mouvement humanitaire, une chance* »¹⁶²¹. En effet, l'auteur, optimiste, n'hésite pas à confirmer que même si elle est confrontée aux complexités et aux cruautés d'un monde où le politique, comme toujours, n'a rien à faire de la morale, « *l'idée humanitaire peut, en s'ajustant aux réalités, gagner en force* »¹⁶²².

Néanmoins, nous pensons que la pratique des Etats en la matière, même si elle a été enrichie, au fur et à mesure, de précédents fort importants, elle ne doit en aucun cas être considérée comme témoignant de l'émergence d'une nouvelle citoyenneté ou d'un progrès considérable au sein de l'ordre juridique international relatif à la protection de l'être humain. Il s'agit, au contraire, d'une interpellation du politique et d'un camouflage de l'impuissance des Etats à faire face aux véritables problèmes relatifs aux violations des droits de l'homme et à en chercher de véritables solutions.

¹⁶¹⁹ *Affaire du détroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, *Recueil de la CIJ*, 1949, op. cit. page 35.

¹⁶²⁰ *Idem.* op. cit., page 35.

¹⁶²¹ **ESTANG (F-B, de l')**, « Ingérence humanitaire et diplomatie », op. cit., page 128.

¹⁶²² *Idem.* op. cit., page 128.

L'action humanitaire a toujours été sélective et inégalitaire depuis l'intervention d'humanité jusqu'à l'ingérence humanitaire. Inégalitaire puisqu'elle s'opère dans un monde organisé autour du principe de l'égalité souveraine en droit, mais réunissant des Etats fondamentalement inégaux dans les faits. D'ailleurs, l'inégalité se trouve des deux côtés, du côté de l'Etat qui intervient et du côté de celui qui fait l'objet d'intervention. Concernant les intervenants éventuels, il y a ceux qui sont certains d'être toujours sollicités, comme le Etats-Unis et les autres pays puissants de l'Europe occidentale ; mais il y a ceux qui sont dans l'impossibilité matérielle et financière d'offrir aide, secours ou intervention humanitaire comme la plus part des Etats pauvres. Concernant les Etats victimes ou bénéficiaires de l'intervention, l'inégalité consiste à faire la différence entre les Etats exclus d'être le théâtre d'une intervention (il s'agit d'une part des Etats puissants et d'autre part des Etats les plus marginalisés ou ceux qui n'intéressent personne et où les massacres et les violations des droits humains persistent, sans déranger quiconque) et les Etats qui font l'objet d'intervention (qui sont généralement les Etats faibles, mais aussi tous ceux qui se trouvent dans une zone géographique et stratégique importante ou présentant un enjeu économique ou politique certain, pour les Etats intervenants).

De ce fait, l'action humanitaire ne peut qu'être définie corrélativement au politique, aux situations de faits existantes, aux rapports de force dominants et aux enjeux géopolitiques de l'intervention en question. Nous admettons alors que l'action humanitaire ne peut pas être indissociable et indépendante du politique car l'humanitaire apolitique, neutre et impartial n'existe qu'au-delà du fait étatique.

B- L'incontournable politisation de l'ingérence humanitaire

L'humanitaire et le politique relèvent de deux ordres distincts : si le politique reste fondé sur l'Etat et que l'Etat reste le lieu d'une légitimité

politique organisée, institutionnelle et fondée sur le droit et la force, l'humanitaire, quant à lui, reste fondé sur la morale, n'a que très partiellement le droit de son côté et ne dispose pas de force. Par conséquent, si l'on se situe dans l'ingérence apolitique, l'humanitaire suppose un certain nombre de critères pour être efficace. Neutralité, indépendance et impartialité seraient les règles d'or d'une action humanitaire apolitique, c'est-à-dire lorsque cette action est entreprise par des organisations non gouvernementales.

D'ailleurs, l'une des organisations qui ont le plus contribué à l'action humanitaire dans le monde, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹⁶²³, a toujours été guidée par trois principes fondamentaux : humanité, impartialité et neutralité¹⁶²⁴. Ces principes figurent dans la résolution 46/182 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 19 décembre 1991¹⁶²⁵, portant « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'ONU » et sont ainsi reconnus comme le fondement de toute action humanitaire.

Le caractère impartial de l'action humanitaire est crucial. En effet, cette action ne doit pas faire de distinction entre les personnes à secourir, dès lors que leur vie est menacée. Ce caractère a été d'ailleurs affirmé, à maintes reprises, au

¹⁶²³ A propos de l'histoire et des principes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, voir notamment :

BOISSIER (P.), *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge*, tome 1, Genève, 1963.

DURAND (A.), *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge*, tome 2, Genève, 1978.

FAVEZ (J-C), *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Payot, Lausanne, 1988.

FREYMOND (J.), (sous dir.), *Le CICR*, Genève, 1984.

HARROFF-TAVEL (M.), « Neutralité et impartialité. De l'importance et de la difficulté pour le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'être guidé par ces principes », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°780, novembre - décembre 1989, pp. 563 et ss.

PICTET (J.), (sous dir.), *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979.

PICTET (J.), *Une institution unique dans son genre : le CICR*, Paris, Pedone 1985.

¹⁶²⁴ Ces trois principes figurent parmi les sept principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité), principes adoptés aussi par les gouvernements à la Conférence internationale de la Croix-Rouge de Vienne en 1965.

¹⁶²⁵ D'après l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 19 décembre 1991, l'article 2 des principes directeurs dispose que : « l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité ».

sein des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives à l'assistance humanitaire¹⁶²⁶. Ensuite, l'action humanitaire doit être neutre et doit veiller à ne pas être un instrument d'oppression par l'avantage qu'elle donnerait à une partie du conflit, au détriment de l'autre. Enfin, cette action doit être menée pacifiquement et avec humanité car « *tuer ou chercher à tuer, même avec une volonté de parcimonie, pour sauver plusieurs centaines de milliers de personnes ne saurait être qualifié d'humanitaire* »¹⁶²⁷. Cornelio Sommaruga souligne que : « *Humanité et neutralité sont au même titre essentielles pour permettre à l'action de conserver son caractère apolitique* »¹⁶²⁸.

Néanmoins, les critères que nous venons d'évoquer servent plutôt dans le cadre d'une action humanitaire entreprise par des acteurs non étatiques, notamment les ONG humanitaires. En outre, lorsque l'action humanitaire est le fait des Etats, il est difficile de parler de neutralité, d'indépendance et d'impartialité. Certes, ce caractère apolitique, en dépit des avantages qu'il présente au profit de l'objectivité de l'action humanitaire, il peut être souvent générateur d'engrenages. En fait, même si l'action humanitaire peut parfois échapper à la politisation tout en se montrant neutre, elle reste néanmoins, lorsqu'elle est dissociable du politique, génératrice d'un certain nombre d'inconvénients pouvant atteindre sa crédibilité même.

Peut-on, dès lors, se situer dans l'incompatibilité entre l'humanitaire et le politique ou faut-il, au contraire, associer systématiquement l'action humanitaire à l'action politique ?

Pour les promoteurs du droit d'ingérence, l'humanitaire ne devrait être ni subordonné, ni soumis au politique car il existe au-dessus du politique, et donc au-dessus des Etats, un ordre supérieur, celui de « *la communauté des*

¹⁶²⁶ Cf. nos développements relatifs à la question de l'assistance humanitaire au sein du chapitre premier de cette partie.

¹⁶²⁷ BETTATI (M.), « Qu'est-ce que l'humanitaire ? », in journal *Le Monde*, du 05 mai 1999.

¹⁶²⁸ SOMMARUGA (C.), « Renforcement de la coordination de l'aide d'urgence de l'ONU », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier - février 1993, n°799, page 57.

hommes »¹⁶²⁹. En fait, « *lorsque certains de ces hommes sont en péril, le secours, l'entraide aux victimes doivent l'emporter sur tout autre principe, toute autre préoccupation. La survie des hommes abolirait, au moins temporairement, le politique* »¹⁶³⁰.

Cependant, la frontière entre l'humanitaire et le politique n'est pas toujours très clairement établie. En effet, les objectifs humanitaires et politico-militaires s'entremêlent souvent en situation de conflit armé ou de violence interne, bien que l'objectif politique de mettre fin au conflit soit complètement différent de celui de protéger et d'assister des victimes, le premier objectif étant indifférent à la souffrance et animé par la recherche de satisfaire un intérêt égoïste.

Ainsi, cette relation dialectique entre l'humanitaire et le politique s'inscrit dans une vision de l'humanitaire dérivé qui le réduit à un simple jeu d'intérêts ou une logique de puissances¹⁶³¹ et il en est ainsi lorsqu'on analyse la réalité de l'action humanitaire, surtout lorsqu'elle est entreprise par les Etats. La corrélation entre l'humanitaire à la politique demeure, il est vrai, ambiguë. Cette ambiguïté semble indispensable, en ce qu'elle permet à l'action humanitaire même d'exister (a). Néanmoins, elle est dangereuse, en ce qu'elle semble fournir un humanitaire politisé, dérivé et donc sélectif (b).

a) Les motifs d'un humanitaire politisé

« *Dès l'origine, l'action humanitaire est génératrice de débats* »¹⁶³². En fait, il est très difficile de concevoir une action humanitaire entreprise par les Etats, sans qu'elle ne soit imprégnée du politique. « *Privé de direction et de*

¹⁶²⁹ DEFARGES (P-M), *Un monde d'ingérences*, Presses de sciences politiques, 1997, page 58.

¹⁶³⁰ *Idem.* op. cit., page 58.

¹⁶³¹ Voir GUELICH (H.), « L'ingérence humanitaire : entre droit et force », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, Paris, Pedone, 2004, pp. 185 - 203.

¹⁶³² BETTATI (M.), « Action humanitaire d'Etat et diplomatie », in MERLE (M.), (*Mélanges*), *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, 1993, page 262.

volonté politique, l'humanitaire verse, sans gloire, dans la gesticulation »¹⁶³³, affirme François Bujon de l'Estang. Par conséquent, certains auteurs de la thèse interventionniste pensent qu'il est pratiquement impossible de dissocier l'humanitaire et le politique et que seule la volonté politique peut décider ou non d'une action humanitaire. Bernard Kouchner va jusqu'à déclarer qu' : « *on ne pourra sauver des hommes et des femmes (...) qu'en rapprochant plus encore l'humanitaire de la politique et de la diplomatie* »¹⁶³⁴.

Dans ce même sens, Mario Bettati dénonce les illusions de l'apolitisme humanitaire et considère qu' : « *aucune action humanitaire n'est réellement apolitique dans la mesure où non seulement bien des catastrophes ont des causes politiques qu'il est difficile d'ignorer lorsqu'on traite leurs effets, mais aussi parce que la dissimulation des causes n'est possible dans un univers sur-médiatisé. L'action humanitaire, conclut-il, est donc contrainte à une analyse politique comme à un comportement politique* »¹⁶³⁵.

Analyser l'humanitaire à travers le prisme du politique revient alors à associer les deux actions, à les considérer comme inséparables, au mieux complémentaires. Dans ce cadre, il nous semble impératif de retracer les motifs de la sollicitation du politique et de la diplomatie par l'humanitaire. C'est la raison pour laquelle, nous devons présenter les mérites de l'humanitaire politisé, face aux limites que peut encourir l'action humanitaire sur le terrain.

En réalité, l'histoire des actions humanitaires menées depuis une vingtaine d'années révèle une incontournable et progressive participation du politique d'Etat aux activités humanitaires, quitte à en résoudre les difficultés et en relativiser les limites. En effet, la première limite majeure de l'action humanitaire étant l'opposition déterminée de l'Etat sur le territoire duquel l'action est menée, les chances de travailler sur le territoire interdit se font rares sans l'accord du pouvoir de l'Etat en question. Par conséquent, rien ne peut être

¹⁶³³ **ESTANG (F-B, de l')**, « Ingérence humanitaire et diplomatie », op. cit., page 128.

¹⁶³⁴ **KOUCHNER (B.)**, « Humanitaire neutre ou juste », in *journal Le Monde*, du 24 février 1993.

¹⁶³⁵ **BETTATI (M.)**, « Action humanitaire d'Etat et diplomatie », op. cit., page 268.

décidé et rien ne peut être entrepris que si la volonté politique d'agir et la volonté politique d'accepter l'action sur son territoire existent bel et bien. Cette volonté politique est, en réalité, le fruit de pénibles pourparlers et négociations, pouvant susciter les pires oppositions et controverses. Seule la diplomatie est en mesure de résoudre pacifiquement ces différents problèmes de divergences de points de vue, afin de permettre l'acheminement des secours à ceux qui en ont besoin.

La seconde limite étant les risques que peut encourir les secouristes sur le terrain, ainsi que les difficultés techniques, naturelles ou militaires pouvant les empêcher de mener efficacement leur aide d'urgence¹⁶³⁶, il paraît alors incontournable de solliciter le nécessaire rétablissement de la sécurité et de l'ordre, le nécessaire déploiement des programmes de désarmement et le nécessaire cessez-le-feu annonçant la fin des hostilités. Seul le pouvoir politique et le pouvoir militaire sont capables de fournir de telles conditions afin que ceux qui apportent les secours et l'aide humanitaire, puissent accomplir leur tâche sans risques¹⁶³⁷. Autrement, le médecin devrait savoir manier aussi bien le scalpel qu'une mitraillette ou une kalachnikov, l'infirmière offrirait des médicaments avec un pistolet à la main et ceux qui distribuent l'eau et les vivres devraient le faire en lançant des bombes lacrymogènes afin de calmer les foules impatientes et déchaînées.

¹⁶³⁶ A titre d'exemple, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Boutros-Boutros Ghali, avait souligné les difficultés rencontrées par les casques bleus en Somalie en 1992 : « *L'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie est singulièrement difficile en raison du cercle vicieux de l'insécurité et de la famine : l'absence de sécurité empêche l'arrivée des vivres tandis que la disette contribue sensiblement à accroître la violence et l'insécurité* », S/24480 du 24 août 1992, paragraphe 32.

Les difficultés sus mentionnées restent toujours les mêmes depuis plus d'une dizaine d'années, à chaque fois que l'humanitaire essaie de se faire utile dans un conflit armé.

¹⁶³⁷ La guerre en Irak qui s'est déclenchée en avril 2003 est un exemple d'anarchie et de désordre, surtout au sein des grandes villes, présentant ainsi des difficultés insurmontables pour les secours humanitaires. Des hôpitaux, dispensaires, écoles, tribunaux, musées, magasins, départements gouvernementaux, commissariats de polices et même des maisons privées avaient été pliés sous les yeux des soldats de la coalition américano-britannique, rendant ainsi encore plus difficile la tâche de ceux qui apportent l'aide humanitaire. Si la volonté politique d'épauler solidement l'humanitaire avait existé, l'action humanitaire aurait pu avoir plus de succès, ce que ne fut pas le cas.

La troisième limite étant d'ordre financier et logistique, il est important de souligner le fait que l'action humanitaire est, en majeure partie, financée par les Etats. Qu'elle soit de source étatique ou organisationnelle (organisations internationales, ONG, etc.), l'action humanitaire est excessivement coûteuse. Seul l'Etat est en mesure d'en supporter le fardeau. En effet, l'essentiel des dépenses d'aides alimentaires ou médicales d'urgence sont financées sur fonds publics. De surcroît, l'humanitaire bénéficie de prérogatives et de structures de puissance publique. Cela s'exprime d'abord par le recours à un dispositif civil¹⁶³⁸ et se traduit ensuite par le recours à un dispositif militaire¹⁶³⁹. Aucune ONG n'est en mesure de déployer de tels moyens opérationnels.

Par conséquent, nous pouvons affirmer que l'action humanitaire s'inscrit dans un environnement très hybride, à la fois moral, diplomatique, politique et même militaire, car l'humanitaire seul peut être une activité à risque. Les convois humanitaires, les secouristes, les médecins et, en général, le personnel des ONG humanitaires peuvent encourir plusieurs dangers si jamais ils ne bénéficient pas d'une protection étatique ou internationale, politique, diplomatique ou militaire, sur le terrain de l'action humanitaire. Dès lors, des humanistes peuvent se faire enlevés¹⁶⁴⁰, capturés¹⁶⁴¹, emprisonnés¹⁶⁴². Ils peuvent faire l'objet de menaces de mort, être visés par des attentats¹⁶⁴³, ils

¹⁶³⁸ Tels que les services d'aide médicale d'urgence (SAMU), les centres opérationnels de sécurité civile (CODISC), la fourniture de supports techniques et médicaux, etc.

¹⁶³⁹ Telle l'utilisation du navire hôpital de la marine nationale La Rance au Liban en 1990 et en Yougoslavie en 1991, l'opération des casques bleus au Kurdistan, le déploiement de l'élément médical militaire d'intervention rapide (EMMIR), l'utilisation de la flotte aérienne militaire comme les avions gros-porteurs au Sud Soudan, au Kurdistan, en Afghanistan ou en Irak, le recours au transport militaire pour l'acheminement des secours en ex-Yougoslavie, au Soudan, en Somalie, en Afghanistan, au Liban ou en Irak.

¹⁶⁴⁰ En 1989 par exemple, un membre d'Action contre la faim (AICF) a été enlevé en Erythrée.

¹⁶⁴¹ En février 1990, deux médecins de Médecins sans frontières (MSF) Belge ont été capturés au Sud Soudan.

¹⁶⁴² En Afghanistan, le docteur Augoyard, jeune pédiatre français d'Aide médicale internationale (AMI) a été emprisonné à Kaboul.

¹⁶⁴³ Durant l'été 1992, Bernard Kouchner et Danièle Mitterrand ont été visés par un attentat à l'explosif qui fit plusieurs morts dans leur escorte, au Kurdistan.

peuvent se blesser¹⁶⁴⁴, êtres pris en otage¹⁶⁴⁵ ou même se faire tuer¹⁶⁴⁶. La réussite de l'action humanitaire dépend alors, en grande partie, de l'implication des Etats et de leur volonté politique d'agir. Cette politisation de l'humanitaire n'est pas, toutefois, exempte d'ambiguïtés et de dangers.

b) Les dangers d'un humanitaire politisé

Les différents avantages que nous venons de présenter témoignant de l'incontournable corrélation entre l'humanitaire et le politique, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une action humanitaire, ne doivent aucunement occulter la face néfaste de l'humanitaire politisé. En fait, les relations complexes qu'elle entretient avec le politique exposent l'action humanitaire, lorsqu'elle est le fait des Etats, à des suspicions, à des critiques et à des doutes qui méritent d'être analysés. Il convient de noter, à cet égard, que la différence entre l'humanitaire d'Etat et l'humanitaire des acteurs non étatiques consiste dans le fait que l'Etat ne peut faire, en aucun cas, abstraction du politique¹⁶⁴⁷. Ainsi toute intervention menée par lui est politique, même lorsqu'elle se veut humanitaire. « *Pour l'Etat, affirme Philippe-Moreau Defarges, l'humanitaire ne se conçoit pas hors du politique* »¹⁶⁴⁸.

Cela veut dire que pour l'Etat, action humanitaire et action politique ne se séparent pas, d'où le premier inconvénient de l'humanitaire politisé qui se veut un humanitaire sélectif, discriminatoire et inégalitaire car acceptant de se plier à une logique de puissance et à un jeu d'intérêt. « *Quelles que soient les intentions*

¹⁶⁴⁴ Au début de 1991, des membres de Médecins sans frontières (MSF) étaient blessés à Mogadiscio et un hélicoptère du Sri Lanka avait tiré sur une voiture de l'organisation, y blessant une infirmière.

¹⁶⁴⁵ Plusieurs membres d'ONG humanitaires ont été pris en otage, depuis 2002, surtout en Afghanistan et en Irak.

¹⁶⁴⁶ Le 21 décembre 1989, un appareil d'Aviations sans frontières était abattu au Sud Soudan, entraînant la mort d'un pilote, d'un représentant de l'ONU et de deux membres de Médecins sans frontières.

Le 19 mai 1992, le convoi de la Croix-Rouge qui se rendait de Belgrade à Sarajevo a été attaqué et le Directeur des opérations du CICR, Frédéric Maurice, a été tué.

¹⁶⁴⁷ Cf. **GUELICH (H.)**, « Le rôle des acteurs non étatiques dans l'aide humanitaire internationale : les nouveaux enjeux de l'humanitaire non étatique », op. cit.

¹⁶⁴⁸ **DEFARGES (P-M)**, *Un monde d'ingérences*, Presses de sciences politiques, 1997, page 73.

des dirigeants, la politique est toujours première, l'humanitaire ne pouvant que rester second »¹⁶⁴⁹. D'ailleurs, les différentes actions humanitaires entreprises par les Etats, avec ou sans l'autorisation du Conseil de sécurité, étaient plus politiques qu'humanitaires. Désormais, la question humanitaire avait souvent servi, dans la plupart de ces actions humanitaires, de nouveau paravent dissimulant les intérêts des grandes puissances qui n'interviennent, comme nous l'avons souvent affirmé, que pour satisfaire leur propre vision des choses, selon leur conception propre du bien et du mal, risquant ainsi de dénaturer l'essence même de l'action humanitaire afin de masquer un intérêt politique, économique ou stratégique.

C'est là où réside l'inconvénient majeur de la soumission de l'humanitaire à des considérations et à des fins politiques. Cornelio Sommaruga confirme ce point de vue, en écrivant : *« outre (la) dimension politique, toute opération humanitaire réalisée dans une situation de conflit peut également avoir des implications économiques. Dans bien des cas en effet, la maîtrise des richesses constitue l'un des motifs de la guerre »*¹⁶⁵⁰.

Le deuxième inconvénient d'un humanitaire politisé consiste en la difficile conciliation entre les exigences de l'humanitaire et celles du politique, dans un contexte où toute action vise à imposer, par la force, le respect d'objectifs politiques et militaires qui n'ont rien à voir avec les besoins humanitaires. En fait, l'action politico-militaire dans une situation de crise peut parfois rendre plus difficile le déroulement des opérations humanitaires. La confusion des rôles, l'indécision politique, le caractère flou de mandats confiés à des forces militaires, la soumission des activités humanitaires à des objectifs politiques sont autant de facteurs qui mettent en danger l'efficacité de l'action humanitaire, donc le sort des victimes, voir la sécurité du personnel des

¹⁶⁴⁹ *Idem.* op. cit., page 59.

¹⁶⁵⁰ **SOMMARUGA (C.)**, « L'action humanitaire et l'action politico-militaire: pour une complémentarité dans la gestion des conflits », in **BOUTROS-GHALI (B.)**, *Paix, développement et démocratie*, Bruylant, Bruxelles, 1997, page 743.

organisations humanitaires. Ainsi par exemple, la fourniture de l'aide humanitaire lorsqu'elle se trouve soumise à des considérations d'ordre politique, risque de faire surgir des situations dans lesquelles les bourreaux ou les belligérants du régime en place bénéficient amplement de l'aide alimentaire, au détriment de la population ayant besoin d'aide dans l'urgence et qui n'en bénéficie point ou très peu.

Enfin, le dernier inconvénient de l'humanitaire politisé qui mérite d'être mentionné serait celui de l'influence que peuvent exercer les Etats sur les organisations humanitaires. Ces dernières risquent de perdre ainsi leur identité et leurs principes de base, notamment la neutralité et l'impartialité, critères que ne remplit pas un Etat éventuellement engagé dans une crise aux côtés d'un des acteurs du conflit. D'après Robert Charvin, « *la logique du système économique dans lequel naissent les plus nombreuses ONG crée les conditions de leur futur discrédit. Les travaux du Comité des Nations Unies pour les ONG (...) montrent que se multiplient les ONG étroitement liées aux grandes puissances et à l'establishment international* »¹⁶⁵¹. Par ailleurs, la majeure partie des ressources financières de l'ensemble des ONG humanitaires provient des pouvoirs publics. Ainsi, une nouvelle typologie s'impose, selon l'auteur. Ce dernier distingue entre les ONG humanitaires liées aux grands Etats et celles qui ne le sont pas¹⁶⁵². Conséquemment, les Etats et les ONG humanitaires peuvent prétendre qu'ils s'engagent solennellement dans la cause humanitaire, au risque de mener un double discours et un double jeu, errant ainsi entre le souci de préserver des vies humaines et le désir de faire le plus de profits, même sous couvert humanitaire.

¹⁶⁵¹ CHARVIN (R.), « Notes sur les dérives de l'humanitaire dans l'ordre international », op. cit., page 483.

¹⁶⁵² Robert Charvin affirme que de nombreuses ONG naissent aux Etats-Unis conjuguant humanitaire, politique et business. Parmi elles : *Habitat International Organisation* dotée d'un budget de plusieurs millions de dollars dont bon nombre ont officiellement pour origine les subventions de l'Etat américain, *Idem.* op. cit., page 78, note 24.

Enfin de compte et pour répondre à la question de savoir s'il peut exister ou non une ingérence apolitique, la réponse ne peut qu'être négative car le politique et l'humanitaire semblent être intimement liés, en matière d'intervention humanitaire, en dépit de tous les inconvénients qui peuvent en résulter. Toute intervention est prise dans le politique, soit parce qu'elle a des objectifs politiques, avoués ou non avoués, conscients ou inconscients, soit parce qu'elle ne peut ignorer l'environnement politique dans lequel elle s'opère. Mais c'est cette corrélation entre les deux logiques qui permet à l'action humanitaire même d'exister.

Inquiet du rapport de plus en plus étroit entre l'humanitaire et le politique, Cornelio Sommaruga exprime son inquiétude en ces termes : « *La politisation grandissante de l'humanitaire ne contribue pas au respect du droit. S'il est encourageant de constater que l'humanitaire se trouve placé aujourd'hui substantiellement plus haut dans l'agenda de la communauté internationale, sa politisation grandissante est inquiétante et il convient de l'endiguer* »¹⁶⁵³. Force est donc de constater que sans apporter de solutions originales, la proposition d'instaurer un droit d'ingérence humanitaire dans l'ordre international positif a eu pour effet principal de créer de nouvelles confusions entre le politique et l'humanitaire, à travers le risque d'institutionnaliser un rapport de force qui est d'ordre politique.

C'est pourquoi, Jacques Forster affirme que : « *l'action humanitaire ne peut pas être la poursuite de l'action politique par d'autres moyens. Elle ne doit ni se substituer, ni être intégrée au politique* »¹⁶⁵⁴. Pour sa part, Jean Christophe Rufin ajoute que : « *l'action humanitaire n'est pas hors de la politique mais au-*

¹⁶⁵³ **SOMMARUGA (C.)**, « Renforcement de la coordination de l'aide d'urgence de l'ONU », op. cit., page 54.

¹⁶⁵⁴ **FORSTER (J.)**, « Raisons d'Etat et raison humanitaire », in **PERROT (M-D)**, *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, op. cit., page 75.

Cet avis a été aussi partagé par Daniel Warner, Cf. **WARNER (D.)**, « La politique de la séparation du politique et de l'humanitaire », in *RICR*, n°833, 1999, pp. 109 - 118.

*delà d'elle : elle la prolonge »*¹⁶⁵⁵. En fait, il est vrai que les ordres humanitaire, politique et militaire sont tout à fait distincts les uns des autres, mais loin de s'opposer, ces ordres doivent se compléter et s'enrichir mutuellement de leurs différences. D'ailleurs, Cornelio Sommaruga propose de dépasser ce conflit stérile et de s'intéresser plutôt aux véritables enjeux de l'humanitaire, en essayant d'y apporter les solutions adéquates. Il écrit alors que : « *le cloisonnement entre les sphères politique, militaire, et humanitaire, voir la concurrence, n'ont pas leur place lorsque des vies humaines sont en péril* »¹⁶⁵⁶. L'auteur va jusqu'à assurer que : « *si, comme nous l'affirmons, nous sommes tous préoccupés par les intérêts de l'humanité, il est de notre responsabilité commune d'adopter une approche concertée de la gestion des conflits et d'agir de manière cohérente* »¹⁶⁵⁷.

Optimiste, l'auteur souligne l'importance de la complémentarité, de la coordination et de la coopération entre acteurs politiques et acteurs de l'humanitaire afin de résoudre les problèmes consécutifs à des situations qui s'enlisent et qui continuent d'engendrer des souffrances. Dans un souci d'efficacité, l'auteur propose de clarifier les mandats respectifs des différents acteurs et d'orchestrer soigneusement dans le temps les différents types d'actions. En effet, « *le continuum entre l'urgence humanitaire, la reconstitution et le développement appelle une orchestration sans faille, ce d'autant plus que les responsabilités relèvent d'autres compétences, d'autres organismes, d'autres budgets aussi* »¹⁶⁵⁸. C'est donc la raison pour laquelle, il faut veiller à « *une bonne planification dans le temps qui soit conceptuelle et*

¹⁶⁵⁵ RUFIN (J-C), *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, Lattès, 1986, page 17.

¹⁶⁵⁶ SOMMARUGA (C.), « L'action humanitaire et l'action politico-militaire : pour une complémentarité dans la gestion des conflits », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 801, mai - juin 1993, page 744.

¹⁶⁵⁷ *Idem.* op. cit., page 744.

¹⁶⁵⁸ SOMMARUGA (C.), « Politique humanitaire et activités opérationnelles : Renforcement de la coordination de l'aide d'urgence », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 811, janvier - février 1995, page 97.

*décisionnelle, en ressources humaines, matérielles et financières. Ces efforts sont indispensables pour la construction de la paix »*¹⁶⁵⁹.

A la lumière de ces constatations, il est important de souligner que l'humanitaire ne peut pas être conçu comme apolitique, car sur le plan pratique, il est difficile, voir impossible, de mener une action humanitaire sans qu'elle ne soit associée au politique. Certes, affirmer que l'action humanitaire ne peut pas échapper aux considérations d'ordre politique, ne veut pourtant pas dire que celle-ci doit accepter de se plier aux exigences politiques. Au contraire, il doit y avoir complémentarité entre l'humanitaire et le politique, sans verser dans l'idéalisme excessif du premier, ni dans la lâcheté et l'inaction du second, sinon l'humanitaire risque d'être détourné pour servir des fins politiques. Mario Bettati considère même que : « *l'apolitisme est (...) dans l'humanitaire, comme ailleurs, une manière de faire encore de la politique, sans le savoir, sans vouloir ou sans le dire, avec d'autres mots* »¹⁶⁶⁰.

Dès lors, nous nous demandons quels rapports l'humanitaire et le politique doivent-ils entreprendre et quelles difficultés doit-on dépasser afin que l'humanitaire, même politisé, soit efficace ?

A vrai dire, le véritable problème n'est plus un problème de confrontation entre le politique et l'humanitaire mais plutôt un problème de réticence à agir, tout en réclamant des principes du droit international largement dépassés par les faits et par l'actualité des relations internationales. On a beau concilié les exigences politiques et humanitaires pour apporter l'aide aux victimes, pourtant l'action humanitaire reste inefficace et inadaptée aux problèmes sur le terrain. Comment alors remédier à ce caractère ambigu de l'action humanitaire ?

Dans son analyse des fonctions des normes internationales, Pierre-Marie Dupuy compare l'état de légitimité et celui de légalité au sein d'une norme tout en proposant les bonnes solutions permettant d'aboutir à l'efficacité de celle-ci.

¹⁶⁵⁹ *Idem.* op. cit., page 97.

¹⁶⁶⁰ **BETTATI (M.)**, « Action humanitaire d'Etat et diplomatie », op. cit., page 269.

Il affirme, dans ce sens, que : « *L'exigence éthique de la norme a peu de chances d'infléchir les comportements de ceux qui ne croient pas aux valeurs qui l'animent. Tout devoir de l'Etat, toute liberté de la personne, proclamés au nom d'une légitimité, restent par essence exposés aux critiques d'une légitimité concurrente. Le droit, quant à lui, est une technique formelle. Ceux qui le lui reprochent opèrent simplement une confusion entre son essence et son contenu. Il n'est pas, par lui-même, la réalisation de la justice et ne saurait y prétendre. Il peut en revanche en être un moyen, en donnant à l'éthique impérative non une consistance mais seulement une forme. La norme morale ainsi légalisée, perdra alors en une large mesure la contestabilité qui lui était inhérente lorsqu'elle n'était fondée qu'en légitimité (...). N'étant cependant qu'un instrument, la légalisation de la norme reste par elle-même insuffisante. Elle ne sera progressivement susceptible de garantir une pratique conforme à son contenu que dans la mesure où ceux qui, dès le début, étaient persuadés de son bien-fondé, auront eu la constance et la fermeté nécessaires pour en appeler à son application* »¹⁶⁶¹.

Par conséquent, nous pensons que l'ingérence humanitaire slogan d'opportunité politique et instrument de politique inavouée, ne peut qu'être liée au politique malgré les dangers et les risques de son instrumentalisation. Pour qu'une action humanitaire soit à la fois politisée et réussie, il est important de revoir les contours de son application, à travers des règles strictes et des conditions bien déterminées, comme le prévoit par exemple le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats de 2001 sur la « Responsabilité de protéger ». L'efficacité de la norme, conjuguée à la normalisation de l'action devrait alors aboutir à une minimalisation des risques de dénaturation du registre humanitaire, à travers sa politisation.

¹⁶⁶¹ DUPUY (P-M), « Situation et fonctions des normes internationales », in BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.), *Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir ?*, op. cit., page 160.

Entre légalité, légitimité et efficacité, l'ingérence humanitaire perd aussitôt son sens, en raison de son caractère douteux et controversé. Balancée entre la vulgarisation et la banalisation, elle ne répond point aux situations de détresse, quand il s'agit de violations des droits humains sur le plan pratique et opérationnel.

Est-ce qu'il y a droit d'ingérence ? Non. Tout au moins dans l'état actuel du droit. Y a-t-il ingérence, s'il y a consentement de l'Etat ? Non. Il s'agit dans ce cas d'une assistance humanitaire, bien qu'une difficulté particulière puisse être observée lorsque le consentement n'émane pas directement de la volonté de l'Etat sur le territoire duquel il y a intervention, mais il est arraché de force et sous pression. De ce fait, entre le consentement authentiquement libre et la contrainte clairement imposée s'étend une immense zone d'ambiguïtés et de controverses.

Néanmoins, il nous semble évident, de toutes façons, que le « droit d'ingérence », même humanitaire, n'a pas de réelle existence juridique. Les deux résolutions qui ont été votées, par l'Assemblée générale des Nations Unies, en matière d'assistance humanitaire, se contentent de fixer les modalités de mise en œuvre de l'assistance humanitaire, sans plus, (notamment par la mise en place de couloirs d'urgence) et réaffirment le principe de souveraineté étatique. De même, malgré les interprétations extensives des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies en la matière et malgré la multiplication des actions humanitaires depuis la fin de l'ordre bipolaire, la notion de « droit ou de devoir d'ingérence » reste étrangère au droit international. Même les Etats qui acceptent l'idée d'ingérence pour mettre fin aux violations des droits de l'homme, ils ne reconnaissent cette possibilité qu'à l'Organisation des Nations Unies, l'idée d'une intervention étatique individuelle étant toujours rejetée.

Par conséquent, nous pensons que la notion de « droit d'ingérence humanitaire » que les dirigeants de Médecins sans frontières mirent en avant et qui fut reprise par le gouvernement français devant l'Organisation des Nations Unies, avait pour défaut de créer une certaine confusion normative et manquait de clairvoyance politique. De surcroît, elle n'avait aucune chance d'être acceptée par les Etats membres des Nations Unies puisqu'elle devait nécessairement susciter une vive résistance, en ravivant la mémoire des « interventions d'humanité » et de l'impérialisme des grandes puissances occidentales. Les Nations Unies étaient alors confrontées à des situations de conflits qui appelaient des interventions armées au titre des « menaces contre la paix et la sécurité internationales », eu égard aux répercussions régionales que causait les flux massifs de réfugiés vers les pays voisins. Néanmoins, les opérations qui s'étaient déroulées sous l'égide des Nations Unies en Bosnie, en Somalie, au Rwanda et au Timor oriental n'avaient alors pas besoin du droit d'ingérence pour être légitimées.

Certes, nous constatons qu'il est fréquent que le Conseil de sécurité ne puisse pas agir, paralysé par le droit de veto et les désaccords entre grandes puissances. C'est pourquoi, la solution choisie fut la mobilisation d'une coalition d'Etats, agissant unilatéralement et sans l'autorisation du Conseil de sécurité, comme dans le cas kurde en 1991, ou d'une alliance régionale agissant en marge du Conseil de sécurité, comme dans le cas du Kosovo en 1999, dans le but de réprimer ou prévenir des violations massives des droits de l'homme, malgré le fait que ces actions étaient illicites au regard des règles établies du droit international. Mais dans ces cas aussi, aucun droit d'ingérence n'a été reconnu et consacré en tant que nouvelle norme du droit positif

Le bref survol des crises humanitaires auxquelles la communauté internationale a dû faire face, depuis la chute du bloc socialiste, nous montre en effet qu'il y a une tendance nette des grandes puissances à intervenir là où leurs intérêts vitaux peuvent potentiellement être affectés ou alors dans les contextes

où l'irruption de drames, véhiculés par la force de leurs images, finit par déranger l'opinion publique. Par conséquent, nous pouvons encore ajouter que l'action humanitaire telle que pratiquée par les Etats ne fut point homogène et régulière, ni appliquée de manière équitable et égalitaire, ce qui remet en cause l'existence même d'une norme coutumière qui s'est progressivement formée à travers la pratique des Etats en la matière.

CONCLUSION DE LA PARTIE DEUXIEME

Au terme de cette confrontation dialectique entre légalité et légitimité de l'ingérence humanitaire, nous pensons tout d'abord qu'il est impossible de dissocier l'humanitaire et le politique, surtout lorsqu'il s'agit de l'humanitaire d'Etat. En fait, si l'intervenant est un Etat, l'Etat est une entité politique pour qui il est impossible de dissocier l'humanitaire du politique et si l'intervenant est une organisation interétatique, son engagement résulte nécessairement d'un accord entre les Etats membres ou, au moins, les principaux d'entre eux. Par conséquent, les Etats font toujours de la politique, même lorsque leur action se veut seulement humanitaire et une action humanitaire est, il nous semble, inévitablement politique. Même avec le flux considérable d'acteurs non étatiques agissant dans le domaine humanitaire, l'action humanitaire est essentiellement l'affaire des Etats. Pour le moment, seuls les Etats disposent des moyens logistiques et militaires indispensables pour réussir l'action humanitaire.

Nous pensons ensuite qu'on a instrumentalisé l'humanitaire, en usant des notions de « droit et de devoir d'ingérence ». D'ailleurs, la confusion entre les deux montre à quel point cette notion est confuse en elle-même. Qu'on ne soit pas capable de distinguer entre droit et devoir, qu'on utilise tantôt l'une des deux notions et tantôt l'autre est en soi très évocateur de la confusion générale. L'« ingérence humanitaire » est donc une notion inutile et trompeuse. C'est un pur slogan d'opportunité politique. Elle n'apporte rien ni comme potentiel d'action, ni comme légitimité aux causes humanitaires. Au contraire, elle les met en situation de danger, puisque ce mélange du discours de l'ingérence humanitaire et des pratiques militaires place les volontaires des organisations humanitaires dans une situation très délicate, car ils vont, de plus en plus, être considérés comme des éclaireurs avancés de contingents armés. C'est *in fine* l'action humanitaire elle-même qui se trouve mise en danger par cette notion.

Nous pensons enfin que la conduite des Etats, en matière de recours à la force en général, depuis une quinzaine d'années, est en train de mettre entre parenthèse le pouvoir de l'Organisation des Nations Unies. En effet, dans sa mise en oeuvre, le droit international n'est pas suffisant pour détourner les Etats de certaines conduites ou actions lorsqu'ils les estiment permises par la puissance, conformes à leurs intérêts ou dictées par l'exigence de la sécurité. Instrument dans les mains des Etats, le droit international est souvent détourné soit pour alléguer la licéité de leur conduites ou de celles de leurs alliés, soit pour discréditer, au nom du droit, les conduites des autres, lorsqu'il s'agit de rivaux ou d'opposants. Cet instrument n'est cependant pas le seul, les normes de l'éthique, de la justice, de l'équité sont souvent invoquées pour qualifier ou disqualifier telle ou telle action, plaider une cause ou condamner un acte. Ainsi, l'opinion mondiale, les conférences de presse, les plateaux de télévision (etc.), forment tous une scène en ébullition permanente où se rencontrent et s'affrontent diplomaties publiques et activisme de la société civile internationale.

En l'occurrence, on ne peut manquer d'être frappé, depuis la fin de la guerre froide, par la priorité accordée, quant à l'usage de la force, à cette fonction de légitimation par les rares Etats en mesure, précisément, d'y recourir¹⁶⁶². De ce fait, le démantèlement de l'ordre onusien s'est surtout vérifié depuis 1999. Il y eut d'abord la crise du Kosovo, lorsque face au refus du Conseil de sécurité des Nations Unies d'autoriser l'action souhaitée, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, avec une série d'alliés, recoururent à la force contre la Serbie. La justification juridique fut très oscillante : une autorisation implicite très construite, ou encore une autorisation *ex post* induite par le seul fait de l'absence de condamnation.

¹⁶⁶² Notamment les Etats-Unis d'Amérique, Cf. à propos de ce sujet :

KAGAN (R.), « Power and Weakness », in *Policy Review*, juin - juillet 2002.

KAGAN (R.), *Le Revers de la puissance. Les Etats-Unis en quête de légitimité*, Paris, Plon, 2004.

Ensuite, l'intervention en Afghanistan en 2001, pendant laquelle les Etats-Unis avaient choisi de jouer la carte de l'unilatéralisme, alors que le Conseil de sécurité était prêt à concéder et à encadrer l'action collective, par voie d'autorisation d'agir militairement. Or les Etats-Unis ont préféré procéder à une coalition de volontaires, afin de n'avoir des comptes à rendre à personne. Dès lors, le droit de légitime défense, qui est classiquement ramené vers l'action collective du Conseil de sécurité, a dans ce cas été exercé unilatéralement, sans qu'il ne soit soumis au Conseil de sécurité, comme le prévoit la Charte des Nations Unies. Le but des Etats-Unis était d'obtenir une carte blanche d'action et de rappeler à l'action le Conseil de sécurité des Nations Unies, pour qu'il avalise *ex post* l'action entreprise et l'état des choses créée.

Enfin, la guerre en Irak en 2003, lorsque face au refus du Conseil de sécurité d'autoriser une action en Irak, fondée prétendument sur la présence d'armes de destruction massive et sur des liens du régime irakien avec le terrorisme international, les Etats-Unis et leurs alliés avaient décidé d'entreprendre seuls l'action militaire, sous la direction des Etats-Unis d'Amérique¹⁶⁶³. L'illégalité de l'action au regard du droit international est unanimement affirmée, en dehors des Etats-Unis. L'unilatéralisme n'est dès lors plus seulement de fait, il est devenu de droit. Il s'érige non plus en un choix entre plusieurs voies, comme au Kosovo, mais comme la seule voie possible.

Par conséquent, en marginalisant l'ONU, en instrumentalisant l'OTAN pour intervenir au Kosovo en 1999 et en agissant unilatéralement et sans l'autorisation du Conseil de sécurité pour mener la guerre en Afghanistan en 2001 et en Irak en 2003, les Etats-Unis ont clairement violé le droit international

¹⁶⁶³ Les Etats-Unis ont ainsi mobilisé tout leur appareil diplomatique et leurs ressources de communication politique pour réunir, à défaut d'un acquiescement du Conseil de sécurité, une coalition d'une cinquantaine d'Etats, dont quelques micro-Etats du Pacifique, derrière l'intervention militaire en Irak, en avril 2003.

et la Charte des Nations Unies¹⁶⁶⁴, tout comme ils rejettent la nouvelle Cour pénale internationale et refusent de signer ou de ratifier des textes de toute première importance pour l'humanisation du droit international.

Certains juristes américains, comme Thomas Franck¹⁶⁶⁵, déplorent que leur pays viole la Charte des Nations Unies. Les rapports de force l'emportent sur le droit, tout en laissant les mains libres à la puissance américaine. En adoptant cette dernière approche, on quitte le champ du droit pour aborder, même si la rhétorique et les raisonnements demeurent juridiques, celui du politique.

Au moment où la légalité du système international se trouve ainsi ébranlée, nous proposons d'appréhender différemment la question de la protection des droits de l'être humain lorsqu'ils sont violés, c'est-à-dire, à travers une optique de complémentarité et non d'affrontement. Loin de s'opposer, légalité et légitimité devraient ainsi se renforcer. Une légalité purement formelle, vouée à l'impuissance collective, en divorce avec les fins supérieures de la communauté internationale, serait sans avenir, tout comme une légitimité aventureuse, voulant passer outre les procédures et les conditions juridiques fixées par la Charte des Nations Unies, quitte à ruiner la construction juridique d'un ordre international déjà fragile, restera de l'ordre du purement conceptuel et donc sans efficacité. Il nous semble alors que la notion de « Responsabilité de protéger »¹⁶⁶⁶, telle que suggérée par le rapport Evans-Sahnoun de 2001, garde tout son sens pour permettre de dépasser ce dilemme entre légalité et légitimité, en sortant du tout ou rien.

¹⁶⁶⁴ Cf. **BEN ACHOUR (R.)**, « Rapport introductif », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, pp. 12-39.

¹⁶⁶⁵ **FRANCK (Th.)**, « La Charte des Nations Unies est-elle devenue un chiffon de papier ? », in journal *Le Monde*, du 2 avril 2003.

¹⁶⁶⁶ A propos de la notion de « Responsabilité de protéger », voir nos développements au sein du chapitre premier de cette partie.

CONCLUSION GENERALE

Les partisans de l'humanitaire indépendant et neutre avaient attendu que le XXI^e siècle soit le cadre légitime de l'application du « droit d'ingérence humanitaire ». Ils avaient même espéré inclure ce droit d'ingérence dans la Charte des Nations Unies, comme étant le droit des hommes et non des Etats. Néanmoins, force est de souligner que c'étaient des vœux chimériques devant l'impasse que produisit une norme incertaine, sélective, critiquable et limitée.

Le droit d'ingérence est un étendard aux multiples réalités qui représente plus une collection de cas individuels qu'une doctrine affirmée. Aucune intervention ne peut être comparée à une autre. On trouve chaque fois des particularismes qui rompent la chaîne des précédents. « *Sorte de langage de coton adaptable* »¹⁶⁶⁷, le concept dont le bien fondé sur le plan humanitaire n'est guère contestable, navigue dans les eaux troubles d'une norme internationale en voie de formation. Il est donc vain d'y chercher une quelconque égalité de traitement ou une logique propre et homogène.

Selon la formule employée par Rony Brauman, le droit d'ingérence est « *un slogan qui doit son succès à son ambiguïté* »¹⁶⁶⁸, du fait de l'entrecroisement entre l'action humanitaire indépendante et neutre, souhaitée par les organisations non gouvernementales et les interventions à caractère politique et militaire sous couvert humanitaire, entreprises par les grandes puissances au sein de coalitions nationales, fortement contestées et controversées.

Dans ce contexte, nous nous demandons si le droit d'ingérence, tel que défendu par ses promoteurs, se situe alors dans le prolongement de la théorie de la guerre juste ? Existe-t-il réellement des guerres justes et des guerres

¹⁶⁶⁷ SOREL (J-M), « Timor oriental : Un résumé de l'histoire du droit international », in *RGDIP*, 2000/1, page 58.

¹⁶⁶⁸ BRAUMAN (R.), « Le droit d'ingérence est un slogan trompeur », in journal *Le Monde*, du 23 octobre 1999. L'auteur qualifie aussi l'ingérence de « *trompeuse approximation* » et d'« *illusion lyrique* ».

injustes¹⁶⁶⁹ ? Dans l'absolu, nous pouvons répondre par l'affirmative car dans le système de sécurité collective, une guerre ne peut être menée que parce que son but est juste et en passant par le respect des procédures légales et du droit international en vigueur. Les cas de guerres autorisées le sont pour la recherche de la paix ; de ce point de vue, elles sont donc justes. Mais l'autorisation de recourir à la force n'est pas automatiquement donnée, dès lors qu'il s'agit d'accomplir un acte juste. Cette autorisation est soumise à une appréciation de son opportunité, ce qui veut dire que si cela n'est pas opportun, aucune autorisation ne sera donnée quand bien même son but est juste et légitime. C'est en fait l'autorisation qui légitime une guerre et non le fait qu'elle puisse être juste. Par conséquent, il n'existe pas de guerre juste dès lors que son déclenchement ne dépend plus de son but, qui est celui de rétablir la paix, mais de son opportunité pour les Etats.

Mais les choses semblent être en évolution, aujourd'hui, car les droits de l'homme prennent une place de plus en plus importante dans l'ordre international et même si l'on peut critiquer les interventions d'opportunité qui ont eu lieu en ex-Yougoslavie, en Somalie, au Rwanda, au Timor oriental, en Irak, elles ont abouti à la paix, certes fragile, mais en voie de consolidation.

Néanmoins, nous pouvons affirmer que les guerres sont encore présentes et elles ne défendent pas toujours les causes les plus justes, elles sont plutôt le reflet d'une société internationale basée sur des réalités plus politiques qu'humaines et morales. Or, la politique semble ne pas prendre en compte l'intérêt de tous. Chaque Etat agit en fonction de ses propres intérêts. Partant de ce fait accompli, nous pensons qu'il ne peut alors y avoir de guerre juste, car ce qui est juste dépend forcément de l'opportunité politique et de la volonté des Etats les plus puissants pour agir. Parallèlement, la doctrine de l'ingérence

¹⁶⁶⁹ Cf. **DELECAMPAGNE (Ch.)**, « Existe-t-il des guerres justes ou injustes ? », in journal *Le Monde*, du 10 mai 1999, page 25.

humanitaire ne peut qu'être confrontée aux mêmes controverses politiques auxquelles se trouve confrontée la doctrine de la guerre juste.

De surcroît, nous admettons que si les souffrances des victimes sont intolérables, la guerre n'en devient pas pour autant justifiable. On dit qu'elle est le dernier recours, l'ultime solution. L'ingérence humanitaire n'est-elle pas, dans ce sens, la conclusion logique de l'incapacité à gérer une situation conflictuelle ? Ne reconnaît-elle pas, en volant au secours des populations en détresse, qu'elle n'a pas pu, ni voulu chercher les racines du mal. Ne serait-elle pas assimilée à une absence de politique ou pire, la continuation d'une politique honteuse, faite d'oublis, d'indifférences et d'intérêts ?

Dès lors, l'observateur a une vision tronquée de l'exercice de cette ingérence douteuse, car au fur et à mesure que le statut de l'humanitaire gagne en popularité, son exercice auprès des populations bute sur des obstacles politiques réels, laissant subsister l'idée de son instrumentalisation. De plus en plus de juristes doutent de cet élan de générosité et de solidarité, dans le cadre d'actions menées de façon sélective et en fonction des priorités des Etats puissants. Par conséquent, et à travers les conditions actuelles de son exercice, nous estimons que l'action humanitaire reste ambiguë.

Issue de la volonté de deux hommes (Bernard Kouchner et Mario Bettati) de vouloir imposer le droit des victimes de catastrophes ou de conflits internes de recevoir de l'aide humanitaire, même en dépit du consentement de l'Etat concerné, le droit d'ingérence humanitaire n'a pas encore, jusqu'à ce jour, trouvé une consécration juridique clairement formulée. Jusqu'à présent, aucun texte juridique ne fait d'elle une véritable norme internationale, norme qui soit juridiquement pertinente, connue de tous et réellement appliquée de la même façon pour tous, et non pas improvisée au gré des circonstances.

Néanmoins, l'ingérence humanitaire, bien qu'elle se situe, pour ses promoteurs, au niveau d'un droit prospectif ou d'un droit à l'état d'aspiration, elle est déjà une pratique : pratique du Conseil de sécurité des Nations Unies,

pratique d'un certain nombre d'Etats, surtout occidentaux, et pratique d'un certain nombre d'acteurs non étatiques, notamment les ONG humanitaires. En outre, rappelons que cette pratique peut être qualifiée d'aide humanitaire, d'assistance humanitaire ou d'action humanitaire, mais point d'ingérence, puisque la notion d'ingérence humanitaire n'est pas consacrée par le droit international positif et ne peut pas être admise, de point de vue juridique.

Ajoutons que si l'action humanitaire peut réussir à sauver, dans l'urgence, des centaines et peut-être des milliers de vies humaines, en revanche, il y a des millions de personnes qui vivent toujours dans l'insécurité, appauvris et opprimés par leurs gouvernements et pourtant, aucune forme d'ingérence n'a été entreprise à leur égard. Même pour ceux qui avaient bénéficié d'une action humanitaire quelconque, largement médiatisée pour quelques temps, ils basculent les jours suivants dans l'oubli car d'autres attractions sont prioritaires.

Déterminée par une logique de puissance et imprégnée par une idéologie occidentale cherchant à servir ses propres intérêts, au détriment des souffrances des autres, il est évident que l'action humanitaire ne parvient pas aujourd'hui à dépasser ses propres contradictions, trop complexes pour être résolues, surtout lorsque la vision politique l'emporte sur toute volonté commune de solidarité internationale pouvant légitimer le fondement de telles actions. Ainsi, cette manipulation de l'humanitaire par le politique risque de brouiller les pistes et à partir de ce moment, l'action humanitaire n'a plus de raison d'être.

Face à ce droit d'ingérence, exclu et entourée d'obstacles et de difficultés, faut-il alors opter pour une autre voie, à défaut de l'existence d'une norme claire en la matière ? Et si la protection des droits de l'homme constitue le motif fondamental de l'action humanitaire, alors de quels moyens la communauté internationale dispose-t-elle pour le garantir ?

A vrai dire, le point faible du droit international réside dans son peu d'efficacité. En effet, les mécanismes destinés à en assurer le respect, surtout en matière de garantie des droits de la personne humaine, sont encore très réduits et

demeurent souvent inutilisés. Il convient, certes, de les développer et surtout de les mettre en œuvre. Cela relève essentiellement de la responsabilité des Etats, mais l'ONU, les organisations internationales, les ONG et même l'opinion publique mondiale ont aussi un rôle important à jouer pour que les règles du droit international et celles du droit international humanitaire soient pleinement appliquées et leur violation véritablement sanctionnée.

Face à ces constats, il est donc urgent, pour l'Organisation des Nations Unies surtout, de repenser ses principes de base¹⁶⁷⁰, afin de s'attaquer aux racines du mal, c'est-à-dire, chercher les véritables raisons qui ont donné lieu à des interventions ou ingérences pour causes humanitaires et ce, surtout dans les cas de conflits armés internes ou internationaux. Dans ce cadre, nous faisons référence à la nécessité, pour les instances onusiennes, de consolider son pouvoir répressif et punitif, à travers la renforcement de ses institutions responsables d'assurer la protection des droits de l'homme, d'une part et à travers l'affermissement de l'édifice de la justice internationale¹⁶⁷¹, notamment avec le tribunal pénal international permanent, d'autre part.

Sur le plan institutionnel, cet effort s'est récemment renforcé, notamment à travers la création de nouvelles institutions au service de la paix et des droits de l'homme. Il s'agit de la Commission de consolidation de la paix créée le 20 décembre 2005 et du Conseil des droits de l'homme créé le 15 mars 2006.

¹⁶⁷⁰ Il n'est pas sans intérêt, dans ce cadre, de rappeler le rôle du Groupe de personnalités de haut niveau, dont la création a été annoncée par le Secrétaire général des Nations Unies dans l'allocution d'ouverture de la 58^e session de l'Assemblée générale, le 23 septembre 2003. Ce groupe a rendu public son premier rapport sur les menaces, les défis et le changement « Un monde plus sûr, une responsabilité partagée », le 2 décembre 2004, rapport dans lequel plusieurs points importants (outre la question de la responsabilité de protéger qu'on a déjà évoquée) appellent au changement au sein de l'ONU, par rapport à son action et même son organisation, pour qu'elle soit plus représentative et plus efficace dans son action.

Cf. notamment :

BOISSON DE CHAZOURNES (L.), « Rien ne change, tout bouge ou le dilemme des Nations Unies : Propos sur le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement », in *RGDIP*, 2005/1, pp. 146 - 161.

¹⁶⁷¹ Cf. **BEN ACHOUR (R.)**, **LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Justice et juridictions internationales*, Paris, Pedone, 2000.

Concernant la Commission de consolidation de la paix, le constat selon lequel jusqu'à la moitié des pays qui sortent d'un conflit peuvent se retrouver de nouveau dans un conflit au cours des cinq années qui suivent la signature d'un accord de paix, avait conduit l'ONU à créer la Commission de consolidation de la paix par l'Assemblée générale, le 20 décembre 2005¹⁶⁷². La Commission constitue le premier organe subsidiaire à la fois de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité dans l'histoire institutionnelle de l'Organisation des Nations Unies. A cet égard, le Secrétaire général n'a pas manqué de saluer cet événement qu'il qualifie d'historique et marquant « *un tournant dans les efforts déployés pour gérer les difficiles transitions de la guerre vers la paix* »¹⁶⁷³.

L'objectif de la Commission de consolidation de la paix est d'« *établi(r) un lien entre les initiatives prises pendant la période consécutive à la fin du conflit, d'une part, et les initiatives de redressement et de développement à long terme, d'autre part. La Commission axera ses efforts sur la reconstruction et la mise en place d'institutions et s'attachera à améliorer la coordination entre organismes du système des Nations Unies et avec les entités extérieures afin d'éviter que l'intérêt porté par la communauté internationale à une situation donnée ne se dissipe pendant les années cruciales consécutives à la fin des conflits* »¹⁶⁷⁴. Pour cette fin, la Commission mobilise les ressources à la disposition de la communauté internationale pour conseiller et proposer des stratégies intégrées sur le rétablissement et la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit. Elle prête une attention particulière aux efforts de reconstruction et de renforcement des institutions, afin de jeter les bases d'un développement durable.

¹⁶⁷² La Commission de consolidation de la paix a été instituée par deux résolutions simultanées, l'une adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité des Nations Unies, et l'autre par consensus à l'Assemblée générale des Nations Unies, S/RES/1645 et 1/RES/60/180 du 20 décembre 2005, <http://www.un.org>.

¹⁶⁷³ Communiqué de presse du Secrétaire général des Nations Unies, du 20 décembre 2005, SG/SM/10277, <http://www.un.org>.

¹⁶⁷⁴ *Idem.*, op. it.

La Commission rassemble le large éventail de compétences et d'expériences des Nations Unies en matière de prévention des conflits, médiation, maintien de la paix, respect des droits de l'homme, Etat de droit, assistance humanitaire, reconstruction et développement à long terme ; et plus spécifiquement, la Commission propose des stratégies intégrées de consolidation de la paix et de rétablissement au sortir de conflits, aide à assurer un financement prévisible pour les premières activités de rétablissement et un investissement financier soutenu pour le moyen et long terme, prolonge la période d'attention de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de rétablissement au lendemain d'un conflit, développe des pratiques optimales sur des questions qui nécessitent une intense collaboration entre les acteurs politiques, militaires, humanitaires et du développement.

Néanmoins, il y a lieu de noter que la Commission de consolidation de la paix n'a nullement vocation à se substituer aux autres organes des Nations Unies. Elle est conçue comme simple instrument de soutien et d'accompagnement des différentes institutions existantes. La Commission n'est donc qu'un organe consultatif ¹⁶⁷⁵ et n'est pas compétente pour arrêter des décisions contraignantes susceptibles d'être opposées aux Etats concernés par la sortie des conflits. Par conséquent, nous pouvons conclure que la création de la Commission de consolidation de la paix est destinée à promouvoir une gestion plus intégrée de l'ONU des situations post-confliktuelles. A ce titre, son efficacité dépendra largement du bon vouloir des Etats concernés et de l'usage que souhaitera en faire le Conseil de sécurité.

En ce qui concerne le Conseil des droits de l'homme, ce dernier a remplacé la Commission des droits de l'homme, jugée discréditée et longtemps décriée pour la politisation de ses sessions et la sélectivité de son travail, à partir

¹⁶⁷⁵ Le président du Conseil de sécurité des Nations Unies n'a pas manqué de rappeler, dès la première réunion de la Commission, la nature consultative de sa fonction, en rappelant que son principal objectif est « *de fournir des conseils* », Communiqué de presse du 23 juin 2006, CCP/1, <http://www.un.org>.

du 19 juin 2006, après le vote de l'Assemblée générale des Nations Unies du 15 mars 2006¹⁶⁷⁶. Le nouveau Conseil, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, a un rang institutionnel supérieur à la Commission. D'après la résolution 60/251 du 15 mars 2006 portant création du Conseil des droits de l'homme, ce nouvel organe se voit confier la tâche de « *promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans aucune distinction et en toute justice et équité* »¹⁶⁷⁷. De même, chaque Etat membre doit faire l'objet d'un examen de son action dans le domaine des droits de l'homme au cours de son mandat¹⁶⁷⁸. L'Assemblée générale peut, à la majorité des deux tiers, suspendre les droits d'un membre qui aura commis des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme¹⁶⁷⁹.

Rappelant que le vote du texte n'était qu'une « *première étape* », le Secrétaire général des Nations Unies s'est félicité de l'adoption par l'Assemblée générale d'une « *résolution historique* » qui crée un Conseil des droits de l'homme et qui donne une chance aux Nations Unies de prendre un nouveau départ dans la défense de ces droits.

De ce fait, le mécanisme de l'examen universel permettra au Conseil de forcer tous les Etats membres à respecter leurs obligations concernant les droits de l'homme, de manière juste et équitable, sans discernement ou double standard. Le Conseil se réunit régulièrement tout au long de l'année et peut tenir des sessions spéciales si besoin est, ce qui devrait permettre de gérer immédiatement des crises dans le domaine des droits de l'homme, au moment même où elles interviennent. Néanmoins, force est de constater que la crédibilité de ce Conseil dépendra en fin de compte de l'usage qu'en feront les Etats. De surcroît, il y a lieu de rappeler que les réformes apportées à travers la création

¹⁶⁷⁶ L'Assemblée générale des Nations Unies a voté à la majorité de 170 voix « pour », en faveur de la création d'un nouveau Conseil des droits de l'homme, composé de 47 membres qui siègera au moins 10 semaines par an. Quatre pays ont voté « contre » (Etats-Unis, Îles Marshall, Israël et Palau) et trois pays se sont abstenus (Belarus, République islamique d'Iran et Venezuela), <http://www.un.org>.

¹⁶⁷⁷ Paragraphe 2 du dispositif de la résolution 60/251 du 15 mars 2006.

¹⁶⁷⁸ Paragraphe 9 du dispositif de la résolution 60/251 du 15 mars 2006.

¹⁶⁷⁹ Paragraphe 8 du dispositif de la résolution 60/251 du 15 mars 2006.

du Conseil des droits de l'homme restent limitées puisque le Conseil demeure un organe délibérant qui ne peut adopter que des recommandations non contraignantes, ce qui est loin de bouleverser la situation antérieure en matière de violation des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques.

Sur l'ensemble de ces réformes relatives à la création de nouvelles institutions au service de la paix et de la protection des droits de l'homme, et bien qu'elles soient symboliques et courageuses, il est difficile de dresser un bilan définitif de l'efficacité de telles réformes, ce qui place les Etats membres face à **leurs propres responsabilités** en matière de protection des droits de l'être humain, afin de juxtaposer la réalité de la pratique internationale en la matière et son encadrement institutionnel nouveau.

Sur un autre plan, l'institution d'une Cour pénale internationale par la Convention de Rome du 17 juillet 1998¹⁶⁸⁰ et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002 a été considérée comme une avancée importante du droit international, mettant fin à la question de l'impunité et à la création de tribunaux *ad hoc*. Cette juridiction permanente et universelle est compétente pour juger le crime de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Mais le chemin a été très long pour en arriver là.

En effet, le XXe siècle n'a pas été seulement un siècle de conflits mais aussi un siècle où des crimes avaient été perpétrés à grande échelle contre des populations civiles : massacres et exterminations massives, purifications ethniques, génocides, etc. Les notions de « crimes contre l'humanité »¹⁶⁸¹, de « génocide »¹⁶⁸² et de « crimes de guerre »¹⁶⁸³ témoignent de la barbarie des

¹⁶⁸⁰ Adoptée par 120 Etats, 7 contre (parmi lesquels les Etats-Unis et la Chine) et 21 abstentions.

¹⁶⁸¹ Cf. notamment :

CLERGERIE (J-L), « La notion de crime contre l'humanité », in *RDP*, 1988/2, pp. 1251 - 1262.

ZAKR (N.), « Approche analytique du crime contre l'humanité en droit international », in *RGDIP*, 2001/3, pp. 281 - 305.

ZOLLER (E.), « La définition des crimes contre l'humanité », in *JDI*, 1993, tome 120, pp. 549 - 568.

¹⁶⁸² Cf. **VERHOEVEN (J.)**, « Le crime de génocide : originalité et ambiguïté », in *RBDI*, 1991/1, pp. 5 - 26.

sociétés modernes. La définition de ces crimes va aussi de pair avec les actions engagées dans le but d'en punir les auteurs. Ainsi les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo ont été la première expression de cette exigence de justice, même si leur caractère exceptionnel a restreint leur portée au delà du contexte et des circonstances dans lesquelles ils avaient été institués.

Cependant, il est à rappeler que l'idée de créer une juridiction indépendante et permanente est une idée ancienne. Elle avait vu le jour dans les années 20, des projets avaient été élaborés puis abandonnés. D'autant plus que la guerre froide et les réticences des Etats avaient continué, après la seconde guerre mondiale, à freiner ce processus. Mais après la fin de l'antagonisme Est-Ouest, deux phénomènes avaient contribué à la réémergence de l'idée de justice pénale internationale. D'une part, les crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda ayant conduit à la mise en place de nouvelles juridictions indépendantes dans le cadre des Nations Unies, à savoir les Tribunaux pénaux *ad hoc* ; d'autre part, des juridictions d'Etats européens se sont engagées dans la poursuite de responsables de crimes, jusque là impunis.

Tous ces événements avaient contribué à faire renaître l'idée de créer une juridiction permanente indépendante des Etats. La Conférence de Rome qui s'est tenue du 15 juin au 17 juillet 1998, a donné naissance à une nouvelle instance : la Cour pénale internationale. Cette institution qui a vu le jour le 1^{er} juillet 2002 n'est toutefois pas exempte de toute critique¹⁶⁸⁴. Elle ne peut juger

¹⁶⁸³ Cf. **DJIENA WEMBOU (M-C)**, « La répression des crimes de guerre et les autres violations graves du droit humanitaire », in *RADIC*, 1999, pp. 375 - 391.

¹⁶⁸⁴ Cf. notamment :

CARRILLO-SALCEDO (J-A), « La Cour pénale internationale : l'humanité trouve une place dans le droit international », in *RGDIP*, 1999/1, pp. 23 - 28.

CONDORELLI (L.), « La Cour pénale internationale : un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli) », in *RGDIP*, 1999/1, pp. 7 - 21.

CONDORELLI (L.), « La répression des crimes et la Cour pénale internationale : une innovation majeure du droit international », in **BEN ACHOUR (R.)**, **LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Justice et juridictions internationales*, op. cit., pp. 147 - 160.

MAHOUE (M.), « La répression de violations du droit international humanitaire au niveau national et international », in *Revue de droit international et de droit comparé*, 2005/3, pp. 229 - 273.

PELLET (A.), « Pour la Cour pénale internationale, quand même ! Quelques remarques sur sa compétence et sa saisine », in *L'observatoire des Nations Unies*, n° 5, hiver 1998, pp. 143 - 163.

une affaire que si les Etats sont incapables ou refusent de poursuivre les personnes incriminées devant leurs juridictions nationales. De surcroît, il convient de souligner particulièrement l'offensive des Etats-Unis contre la Cour pénale internationale qui exigea, en vertu de la loi adoptée par le congrès du 24 juillet 2002 et signée le 22 août 2002 par George W. Bush, que les militaires américains bénéficient d'une immunité de la juridiction de la cour pénale internationale. Les Etats-Unis avaient même conclu des accords d'immunité bilatéraux avec certains Etats et en vertu desquels les Etats parties au Statut de Rome s'engagent à ne pas extradier des ressortissants américains accusés de crimes justifiables de la Cour pénale internationale. Bien entendu l'offensive américaine contre la Cour ne peut qu'affaiblir la crédibilité et l'effectivité de l'instance responsable de la justice internationale. Il reste à savoir si la justice pénale internationale parviendra à remplir les missions qui lui ont été assignées : prévenir le crime, entendre et protéger les victimes et témoigner pour l'histoire.

Protéger un droit signifie prévoir des normes coercitives afin d'éviter toute atteinte à ce droit et pour ce qui est des droits de l'homme, nous pensons que le droit international reste, jusqu'aujourd'hui, encore précaire afin d'assurer sa protection effective. La vérité est que le droit international et le droit international humanitaire refusent d'organiser efficacement leur propre mise en œuvre. La vérité est que la communauté internationale, au delà d'éventuelles mesures sélectives, et au coup par coup, refuse de s'acquitter de façon systématique du devoir d'assurer le respect des règles humanitaires. Nous estimons alors que, loin d'établir des règles nouvelles, les règles établies du droit international sont suffisantes pour protéger les droits bafoués des hommes, des peuples et des nations. Il suffit de la volonté politique des Etats pour les appliquer, comme il se doit.

SOULEZ LARVIERE (D.), « La Cour pénale internationale est mal partie », in journal *le Monde*, du 21 octobre 2003, page 17.

SUR (S.), « Vers une cour pénale internationale : la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité », in *RGDIP*, 1999/1, pp. 29 - 45.

Il n'est pas vain de rappeler enfin que la notion de « Responsabilité de protéger »¹⁶⁸⁵, telle que présentée dans le rapport Evans-Sahnoun en 2001, présente des idées innovatrices et stimulantes qui, si elles étaient adoptées, pourraient mener à davantage d'opérations militaires en cas de catastrophes touchant les droits de la personne humaine. Avec le temps, les pratiques étatiques peuvent aboutir à la réinterprétation de la Charte des Nations Unies, en fonction des changements apportés au droit coutumier international. Le droit international peut alors évoluer et il s'oriente déjà vers cette direction.

¹⁶⁸⁵ Cf. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats de 2001 sur la « Responsabilité de protéger » et en vertu duquel, « *Les Etats souverains ont la responsabilité de protéger leurs propres citoyens contre les catastrophes qu'il est possible de prévenir (...). S'ils ne sont pas disposés à le faire ou n'en sont pas capables, cette responsabilité doit être assumée par l'ensemble de la communauté des Etats* », <http://www.iciss.ca/report2-fr.asp/>

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

- **ABIEW (F-K)**, *The evolution of the doctrine and practice of humanitarian intervention*, La Haye, 1999.
- **ALBERT (C.)**, *Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945*, Paris, LGDJ, 1983.
- **ALLAND (D.)**, *Les contre-mesures dans l'ordre juridique international*, Paris, Pedone, 1992.
- **ALLAND (D.)**, *Justice privée et ordre juridique international : étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Pedone, 1994.
- **ANNAN (K.)**, *La question de l'intervention : Déclarations du Secrétaire général*, publié par le Département de l'information des Nations Unies, New York, 1999.
- **AREND (A-C) & BECK (R.)**, *International law and the use of force: beyond the UN charter paradigm*, London/New York, Routledge, 1993.
- **BACHELET (M.)**, *L'ingérence écologique*, Paris, éditions Frisson-Roche, 1995.
- **BALLALOU (J.)**, *Droits de l'homme et organisations internationales : Vers un nouvel ordre humanitaire international*, Paris, Montchrestien, 1984.
- **BARET - DUCROCQ (F.)**, (sous dir.), *Intervenir ? Droit de la personne et raisons d'Etat*, Actes du forum international sur l'intervention, La Sorbonne, Paris, 1994.
- **BEDJAOU (M.)**, *Droit international : Bilan et perspectives*, Paris, Pedone, 1991.
- **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994.
- **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Harmonie et contradictions en droit international*, Paris, Pedone, 1996.
- **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Droit international et droits internes, développements récents*, Paris, Pedone, 1998.
- **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Justice et juridictions internationales*, Paris, Pedone, 2000.
- **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, Paris, Pedone, 2004.
- **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Acteurs non étatiques et droit international*, Paris, Pedone, 2007.

- **BENCHIKH (M.)**, (sous dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- **BENNOUNA (M.)**, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les affaires internes*, Paris, LGDJ, 1974.
- **BETTATI (M.)**, *Le droit d'ingérence : Mutation de l'ordre international*, Paris, éditions Odile Jacob, 1996.
- **BETTATI (M.)**, **KOUCHNER (B.)**, *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, Paris, éditions Donoël, 1987.
- **BOLTANSKI (L.)**, *La souffrance à distance : Morale humanitaire, médias et politiques*, Paris, Métailié, 1993.
- **BONIFACE (P.)**, (sous dir.), *Morale et relations internationales*, Enjeux stratégiques, 2000.
- **BOYE (M.)**, (sous dir.), *Vous avez dit ingérence : nouveaux propos sur le droit et le devoir d'ingérence*, Boulogne, éditions du Griot, 1994.
- **BRAUMAN (R.)**, *L'action humanitaire : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Paris, Flammarion, 1995.
- **BRAUMAN (R.)**, *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 2000.
- **BRAUMAN (R.)** et **BACKMANN (R.)**, *Les médias et l'humanitaire*, éditions CFPJ, 2001.
- **BRICMONT (J.)**, *Impérialisme Humanitaire : Droits de l'homme, droit d'ingérence, droit du plus fort ?*, éditions Aden, 2005.
- **BROWNLIE (I.)**, *Non intervention, the Law and its impact in the Americas*, Dallas, 1956.
- **BROWNLIE (I.)**, *International law and the use of force by states*, Clarendon Press, Oxford, 1963.
- **BULA-BULA (S.)**, *L'ambiguïté de l'humanitaire en droit international*, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 1999.
- **BULL (H.)**, *Intervention in World politics*, Clarendon Press, Oxford, 1984.
- **CALOGEROPOULOS-STRATIS (S.)**, *Le recours à la force dans la société internationale*, Paris, LGDJ, 1986.
- **CASSESE (A.)**, *The current legal regulation of the use of force*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986.
- **CHAPAL (Ph.)**, *L'intervention militaire de la France en Centrafrique*, Paris, Arès, 1980.
- **CHEMILLIER GENDREAU (M.)**, *Humanité et souveraineté : Essai sur la fonction du droit international*, éditions La Découverte, Paris, 1995.
- **CHESTERMAN (S.)**, *Just war or just peace? Humanitarian intervention in international law*, Oxford, Oxford university press, 2001.
- **COLARD (D.)**, *Droit des relations internationales : Documents fondamentaux*, Paris, éditions Masson, 1983.

- **COMBACAU (J.)**, *Le pouvoir de sanction de l'ONU : Étude théorique de la coercition non-militaire*, Paris, Pedone, 1974.
- **COMBACAU (J.), SUR (S.)**, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 3^e édition, 1997.
- **CONCETTI (G.)**, *Il diritto di intervento umanitario*, Padova, 1993.
- **CONDAMINES (C.)**, *L'aide humanitaire entre la pratique et les affaires*, Paris, l'Harmattan, 1989.
- **CORTEN (O.)**, *Le retour des guerres préventives : le droit international menacé*, Bruxelles, LBOR, 2003.
- **CORTEN (O.)**, *Le droit contre la guerre : L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008, à paraître.
- **CORTEN (O.), KLEIN (P.)**, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles, Bruylant, 2^e édition, 1996.
- **COT (J-P)**, (sous dir.), *Opérations des Nations Unies, leçons de terrain (Cambodge, Somalie, Rwanda, Ex-Yougoslavie)*, Paris, Fondation pour les études de défense, 1995.
- **COT (J-P), PELLET (A.)**, (sous dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005.
- **COSTE (R.)**, *Morale internationale : l'humanité à la recherche de son âme*, Paris, Desclée, 1964.
- **DANDLAU (G.)**, *L'action humanitaire*, Paris, PUF, Collection Que sais-je ?, 1998.
- **DAVID (E.)**, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- **DEFARGES (P-M)**, *Un monde d'ingérences*, Presses de sciences politiques, 1997.
- **DELORENZE (S.)**, *Face aux impasses de l'action humanitaire internationale*, Genève, CICR, 1997.
- **DELPAL (M.)**, *Politique extérieure et diplomatie morale : Le droit d'ingérence humanitaire en question*, Paris, éditions de la Fondation pour les études de défense nationale, 1993.
- **DESTEXHE (A.)**, *L'humanitaire impossible : ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armond Colin, 1993.
- **DIPLA (H.)**, *La responsabilité de l'Etat pour violation des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 1994.
- **DOMESTICI-MET (M-J)**, (sous dir.), *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, Paris, Economica, 1996.
- **DORNEVAL (A.)**, *Procédures onusiennes de la mise en œuvre des droits de l'homme*, Paris, PUF, 1991.
- **DUCROCQ (L.)**, *Représailles en temps de paix, blocus pacifique*, Paris, Pedone, 1901.
- **DUPUY (P-M)**, *Droit international public*, 2^e édition, Paris, Dalloz, 1993.

- **DUPUY (P-M)**, *Les grands textes du droit international public*, 2^e édition, Paris, Dalloz, 2000.
- **DRAGO (R.)**, (sous dir.), *Souveraineté des Etats et intervention internationale*, Paris, Dalloz, 1996.
- **EMMANUELLI (X.)**, *Les prédateurs de l'action humanitaire*, Paris, éditions Albin Michel, 1991.
- **FABELA (I.)**, *Intervention*, Paris, Pedone, 1961.
- **FALK (M.)**, *The legality of humanitarian intervention : a review in light of recent UN practice*, Stockholm, 1996.
- **FRANCK (Th.M)**, *Recourse to force*, Cambridge University Press, 2002.
- **GLUCKSMANN (A.)**, **WOLTON (Th.)**, *Silence on tue*, Grasset, Paris, 1986.
- **GRAY (C.)**, *International law and he use of force*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- **HOLZGREFE (J-L) & KEOHANE (R-O)**, *Humanitarian intervention: ethnical, legal and political dilemmas*, Cambridge, 2003.
- **HUSSON (B.)**, **PIROTTE (C.)**, (sous dir.), *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question*, Paris, Karthala, 1997.
- **KERBRAT (Y.)**, *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Paris, LGDJ, 1995.
- **KOUCHNER (B.)**, *Le malheur des autres*, Paris, éditions Jacob, 1991.
- **LAFARGUE (P.)**, *Les représailles en temps de paix (études juridiques, historiques et politiques)*, Paris, A. Rousseau, 1898.
- **LAGHMANI (S.)**, **GHERAIRI (G.)**, **HAMROUNI (S.)**, *Affaires et documents de droit international*, Tunis, CPU, 2005.
- **LAGRANGE (E.)**, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Montchrestien, 1999.
- **LAMBERT (J.)**, *La vengeance privée et les fondements du droit international public*, Paris, Sirey, 1936.
- **LAVOINNE (Y.)**, *L'humanitaire et les médias*, collection Passerelles, Paris, 2002.
- **LECHERVY (C.)**, **RYFMAN (P.)**, *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG*, Paris, Hatier, 1993.
- **LEGROS (P.)**, **LIBERT (M.)**, *L'exigence humanitaire : le devoir d'ingérence*, Paris, les Presses du management, 2000.
- **LILLICH (R.)**, *Humanitarian intervention and the United Nations*, Charlottesville, Univ. Press of Virginia, 1973.
- **MACFARLAN (N.)**, *Intervention in contemporary world politics*, The international Institute of Strategic Studies, New York, Oxford University Press, 2002.

- **MALANZUK (P.)**, *Humanitarian intervention and legitimacy of the use of force*, Amsterdam, 1993.
- **MILLION-DELSOL (Ch.)**, *L'Etat subsidiaire - ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, PUF, 1992.
- **MERTENS (P.)**, *Imprescriptibilité des crimes de guerre et contre l'humanité*, Bruxelles, Bruylant, 1974.
- **MORABIA (A.)**, (sous dir.), *Le droit à l'humanité : Contre la violence des hommes*, Collection Mutations, 1998.
- **MOORE (J.)**, *Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, Découvertes, 2001.
- **MURPHY (S-D)**, *Humanitarian intervention : The United Nations in an evolving world order*, Philadelphia, 1996.
- **NGUYEN QUOC (D.)**, **DAILLIER (P.)**, **PELLET (A.)**, *Droit international public*, L.G.D.J, 6^e édition, 1999.
- **NOEL (J.)**, *Le principe de non-intervention : Théorie et pratique dans les relations inter-américaines*, collection de droit international, Bruxelles, Bruylant, 1981.
- **ORFORD (A.)**, *Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in international law*, Cambridge, 2003.
- **PAYE (O.)**, *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, collection de Droit international, Bruxelles, Bruylant, 1996.
- **PELLET (A.)**, (sous dir.), *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire ?*, Paris, La documentation française, Collection : Problèmes politiques et sociaux, n°758 - 759, décembre 1995.
- **PERROT (M-D)**, (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF, collection les nouveaux cahiers de l'Institut universitaire d'études du développement, 1994.
- **PHILIPS (R-L)**, *Humanitarian intervention, Just war vs. Pacifism*, Lanham, Md., 1996.
- **REUTER (P.)**, *Droit international Public*, Paris, PUF, 1993.
- **ROUSSEAU (C.)**, *Le droit des conflits armés*, Paris, Pedone, 1983.
- **RUFIN (J-C)**, *Le piège: quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, Lattès, 1986.
- **RUFIN (J-C)**, *L'aventure humanitaire*, Paris, Gallimard, Découvertes, 1994.
- **RUZIE (D.)**, *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris, éditions Armand Colin, 1972.
- **RYFMAN (Ph.)**, *La question humanitaire : Histoire, problématique, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipse, 1999.
- **RYFMAN (Ph.)**, (sous dir.), *L'action humanitaire*, La documentation française, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 864, 2001.

- **ROSTANE (M.)**, (sous dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelles sanctions ?*, Paris, Pedone, 2000.
- **SALAME (G.)**, *L'ingérence humanitaire dans le nouveau désordre européen*, édition Dunod, Paris, 1993.
- **SALAME (G.)**, *Appels d'empire : ingérence et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, éditions Fayard, 1996.
- **SANDOZ (Y.)**, (sous dir.), *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, La Haye, Nijhoff, 1989.
- **SENARCLENS (P. de)**, *Mondialisation, souveraineté et théorie des relations internationales*, Armond Colin, 1998.
- **SENARCLENS (P. de)**, *L'humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences politiques, 1999.
- **SICILIANOS (L.A.)**, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, Paris, LGDJ, 1990.
- **SIMMA (B.)**, *The Charter of the United Nations - A commentary*, vol. I - II, 2nd édition, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- **SOMMARUGA (C.)**, *Le droit international humanitaire au seuil du 3^e millénaire : bilan et perspectives*, Genève, 2000.
- **SOREL (J-M)**, (sous dir.), *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes de la Société française de droit international, Paris, Pedone, 1995.
- **TAVERNIER (P.)**, *Nouvel ordre mondial et droits de l'homme : la guerre du Golfe*, Paris, éditions Credho, 1993.
- **TESON (F.R)**, *Humanitarian intervention: An inquiry into Law and morality*, Transnational publishers, New York, 2^{ème} édition, 1998.
- **TORRELLI (M.)**, *Le droit international humanitaire*, Paris, PUF, collection Que sais-je ? , 2^e édition, 1989.
- **VALLIMARESCO (A.)**, *La justice privée en droit moderne*, Paris, Chauny et Quinsac, 1926.
- **ZORGBIBE (Ch.)**, *Le droit d'ingérence*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1^e édition, 1994.

II. THESES ET MEMOIRES

- **BEN MASSOUD (L.)**, *L'extension du concept de menace à la paix et à la sécurité internationale*, Mémoire de DEA en droit public et financier, Faculté des Sciences juridiques politiques et sociales de Tunis, Tunis II, 1995.
- **BEYAOUI (B.)**, *L'ONU et l'intervention humanitaire*, Mémoire de DEA en droit public, Faculté de droit et de sciences politiques de Tunis, Tunis II, 1996.

- **COURDEC (C.)**, *Le devoir d'intervention en matière humanitaire*, Mémoire de DEA en droit public, Toulouse I, 1990.
- **GUERMAZI (B.)**, *La notion de droit d'ingérence*, Mémoire de DEA en droit public et financier, Faculté des sciences juridiques politiques et sociales de Tunis, Tunis II, 1993.
- **JEDIDI (J.)**, *L'intervention internationale pour la protection des droits de l'homme*, Mémoire de DEA en droit public, Faculté de droit de Tunis, Tunis II, 1994.
- **KATZ (M.)**, *L'aide humanitaire d'urgence française à l'étranger en cas de catastrophe*, Thèse de doctorat, Université de Paris I, 1991, 370 pages.
- **OLINGA (A.)**, *Contribution à l'étude du droit d'ingérence : l'assistance humanitaire et la protection des droits de l'homme face au principe de non-intervention en droit international contemporain*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I, 1993, 486 pages.
- **TROUDI DERBEL (A.)**, *Le droit d'ingérence humanitaire*, Mémoire de DEA en droit public, Faculté de droit et de sciences économiques et politiques de Sousse, 1992.
- **TSAGARIS (K.)**, *Le droit d'ingérence humanitaire*, Mémoire de DEA en droit international et communautaire, Faculté des sciences juridiques politiques et sociales de l'Université de Lille II, 2001.

III. ARTICLES

- **AGA KHAN (S.)**, « L'aide humanitaire sert-elle à défendre les peuples ? », Discours présenté dans le cadre des rencontres de la Sorbonne à la cité de la réussite à Paris, le 25 octobre 1992, <http://www.solami.com/Sorbonne.htm>.
- **AINSA (F.)**, « Droit d'ingérence : un point de vue latino américain sur les justifications et les limites du droit d'ingérence », in *Les droits de l'homme à l'aube du XXI^e siècle*, Karl Vasak *amicurum liber*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 47 - 61.
- **ALBAGI (M.)**, « Devoir d'ingérence : l'origine du concept », in *Revue Après-demain*, n° 363-364, avril - mai, 1994, pp. 5 et ss.
- **ALBERT (S.)**, « Les représailles armées et l'ingérence démocratique des Etats-Unis en Irak », in *Actualité et droit international*, janvier 1999.
- **ALLAND (D.)**, « La légitime défense et les contre-mesures dans la codification du droit international et de la responsabilité », in *Journal de droit international*, 1983, pp. 728 - 768.
- **ARONEANU (I.)**, « La guerre internationale d'intervention d'humanité », in *Revue internationale de droit pénal*, 1948, pp. 173 - 244.
- **BASTID (S.)**, « Remarques sur l'interdiction de l'intervention », in *Mélanges Andrassy*, La Haye, 1968, pp. 13 - 20.

- **BEDJAOUI (M.)**, « La portée incertaine du concept nouveau de devoir d'ingérence dans un monde troublé : Quelques interrogations », in Colloque *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle législation du colonialisme ?*, Rabat, 14 - 16 octobre 1991, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc, 1992, pp. 51 et ss.
- **BEDJAOUI (M.)**, « Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible ? », in Colloque de la Société française de droit international, Rennes, 2 - 4 juin 1994, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 1995, pp. 280 et ss.
- **BEN ACHOUR (R.)**, « L'ONU et le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *Etudes internationales*, 1986, n° 20, pp. 77 - 95.
- **BEN ACHOUR (R.)**, « Actualité des principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats conformément à la Charte des Nations Unies », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, pp. 31- 49.
- **BEN ACHOUR (R.)**, « Egalité souveraine des Etats, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et liberté de choix du système politique, économique et social », in *Federico Mayor Amicorum Liber*, Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 785 - 799.
- **BEN ACHOUR (R.)**, « Un droit d'ingérence ! », in *Les Nations Unies et les grands équilibres internationaux après le conflit du Kosovo*, Bulletin de l'Association tunisienne pour les Nations Unies, janvier 2000.
- **BEN ACHOUR (R.)**, « Le droit international de la Démocratie », in Cours euro-méditerranéen Bancaja de droit international, vol. IV, du 4 au 15 septembre 2000, Espagne, 2000, pp. 327 - 362.
- **BEN ACHOUR (R.)**, « Les opérations de maintien de la paix », in **COT (J-P) et PELLET (A.)**, (sous dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e édition, 2005, pp. 265 - 286.
- **BEN MESSAOUD (L.)**, « La catégorie menace contre la paix et la sécurité internationales : harmonie ou contradictions ? », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Harmonie et contradictions en droit international*, Paris, Pedone, 1996, pp. 177- 192.
- **BENNOUNA (M.)**, « De l'ingérence humanitaire à la tutelle internationale : la sécurité collective en question », in *Sécurité collective et crises internationales*, Actes des journées d'étude de Toulon, 1993, pp. 309 - 320.
- **BENVENUTI (P.)**, « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la circulaire du Secrétaire général », in *RGDIP*, 2001/2, pp. 355 - 372.
- **BETTATI (M.)**, « La France et le nouvel ordre humanitaire international », in *Revue Esprit*, avril 1989, pp. 120 - 124.

- **BETTATI (M.)**, « Assistance humanitaire et droit international », in *les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, Institut du droit de la paix et du développement, Nice, pp. 170 et ss.
- **BETTATI (M.)**, « Un droit d'ingérence ? », in *RGDIP*, 1991/2, pp. 639 - 670.
- **BETTATI (M.)**, « Le droit d'ingérence : Sens et portée », in *Revue le Débat*, novembre - décembre 1991, n° 67, pp. 3 et ss.
- **BETTATI (M.)**, « Souveraineté et assistance humanitaire : réflexion sur la portée et les limites de la résolution 43/431 de l'Assemblée générale des Nations Unies », in *Humanité et droit international, Mélanges R-J. Dupuy*, Paris, Pedone, 1991, pp. 35 et ss.
- **BETTATI (M.)**, « Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international », in *Trimestre du Monde*, 1992/1, n° 17, pp. 23 - 35.
- **BETTATI (M.)**, « Droit d'ingérence humanitaire ou droit de libre accès aux victimes », in *Revue Commission internationale des juristes*, n° 49, 1992, pp. 1 - 11.
- **BETTATI (M.)**, « L'ONU et l'action humanitaire », in *Politique étrangère*, automne 1993/3, n°67, pp. 641 - 658.
- **BETTATI (M.)**, « Droit d'ingérence ou devoir d'assistance ? », in *Trimestre du Monde*, 1993/2, pp. 9 - 15.
- **BETTATI (M.)**, « Cohérence ou irrévérence », in *Les cahiers de l'express*, n° 20, 1993, édition spéciale : Action humanitaire, devoir d'assistance : naissance d'un nouveau droit, pp. 106 et ss.
- **BETTATI (M.)**, « Action humanitaire d'Etat et diplomatie », in *Mélanges Marcel Merles, Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, 1993, pp. 249 - 272.
- **BETTATI (M.)**, « Indispensable ingérence », in *Le monde des débats*, juillet - août 1994, Dossier : les défaites de l'ONU.
- **BETTATI (M.)**, « Intervention, ingérence ou assistance ? », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, pp. 307 - 358.
- **BETTATI (M.)**, « Réponse aux détracteurs du droit d'ingérence humanitaire », in *Regards sur l'actualité*, mars - avril 1995, pp. 63 et ss.
- **BETTATI (M.)**, « 50^e anniversaire, un nouveau mandat humanitaire pour l'ONU ? », in *Spécial anniversaire de l'ONU*, Centre d'information des Nations Unies et Association française des Nations Unies, Paris, 4^e trimestre, 1995, pp. 21 et ss.
- **BETTATI (M.)**, « Solidarité : le droit d'ingérence », in *Solidarité, égalité liberté, Federico Mayor Amicorum Liber*, Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 177 - 186.
- **BETTATI (M.)**, « Ne tirez pas sur le droit d'ingérence », in *Politique internationale*, n°87, 2000, pp.447 - 461.
- **BETTATI (M.)**, « Governments and (unwarranted) humanitarian intervention », in *Temps modernes*, vol. 55, n° 610, 2000, pp. 243 - 256.

- **BETTATI (M.)**, « Les ONG et le droit d'ingérence humanitaire », in *Revue politique et parlementaire*, Paris, n° 1017 - 1018, mars - avril 2002, pp. 225 - 227.
- **BETTATI (M.)**, « Entre ingérence humanitaire et crises oubliées », in *Planète humanitaire*, n° 13, octobre - novembre - décembre 2005, pp. 10 - 13.
- **BLISHENCHENKO (P.)**, « Responsabilité en cas de violation du droit international humanitaire », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Pedone, UNESCO, 1986, pp. 327 et ss.
- **BLONDEL (J-L)**, « L'humanitaire appartient-il à tout le monde ? Réflexions autour d'un concept (trop ?) largement utilisé », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 838, juin 2000, pp. 327 - 337.
- **BLOKKER (N.)**, « Is the authorization authorized? Powers and practice of the UN security council to authorize the use of force by the coalitions of the able and willing », in *EJIL*, 2000/3, pp. 541 - 569.
- **BOISSON DE CHAZOURNES (L.)**, « Rien ne change, tout bouge ou le dilemme des Nations unies : propos sur le rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement », in *RGDIP*, 2005/1, pp. 147 - 161.
- **BONIFACE (P.)**, **GARAPON (A.)**, « Morale et relations internationales », in *Relations internationales et stratégiques*, 1999, n°35, pp. 24 - 33.
- **BONNEFOUS (M.)**, « L'ingérence : droit et politique », in *Revue Défense nationale*, n° 48/4, avril 1992, pp. 73 - 79.
- **BONNOT (M.)**, « Droits de l'homme, action humanitaire : même combat ? », in *Revue Après-demain*, n° 363 - 364, avril - mai 1994, pp. 11 et ss.
- **BONSER (M.)**, « Humanitarian intervention in the post-cold war world : a cautionary tale », in *Canadian foreign policy*, vol. 8, n° 3, 2001, pp. 57 - 74.
- **BOUCHET SAULINER (F.)**, « Le droit d'ingérence, nouvel instrument de la raison d'Etat ? », in *Revue Après-demain*, n° 363 - 364, avril - mai 1994, pp. 15 et ss.
- **BOULLLOIS (J.)**, « Rapport sur la règle : Nul ne peut se faire justice à lui même en droit public », in *Travaux de l'association H. Capitant*, Tome 18, 1966, Paris, Dalloz, Sirey, 1969, pp.297 - 302.
- **BOURDON (W.)**, « Le droit d'ingérence et l'usage de la force, un couple maudit ? », in *Revue Après-demain*, n° 363 - 364, avril - mai 1994, pp. 21 et ss.
- **BOSSUYT (M-J)**, « Droits de l'homme et non ingérence dans les affaires internes », in *Revue de la commission internationale des juristes*, n° 35, 1985, pp. 33 - 41.
- **BOWRING (B.)**, « The "droit et devoir d'ingérence": a timely new remedy for Africa? », in *RADIC*, October 1995, n°3, vol. 7, pp. 493 - 510.
- **BRAUMAN (R.)**, « Morale et politique : le baiser du vampire », in *Politique internationale*, n°50, 1990, pp. 329 - 337.

- **BRAUMAN (R.)**, « Contre l'humanitaire ? », in *Revue Esprit*, n° 177, décembre 1991, pp. 77 et ss.
- **BRAUMAN (R.)**, « Le sacre de l'urgence », in *Revue le Débat*, n° 84, mars - avril 1995, Dossier : Des visages de l'humanitaire, pp. 4 et ss.
- **BRAUMAN (R.)**, « Les pièges de l'engagement humanitaire : droit d'ingérence ou devoir d'ingérence ? », in *Politique autrement*, mars 2000.
- **BRENFORS (M.), PETERSEN (M.)**, « The legality of unilateral humanitarian intervention - A defence », *NJIL*, 2000, pp. 449 - 499.
- **BRESSY (B. de)**, « Intervenir dans le chaos? », in *défense nationale*, mai 1995, pp. 85 - 91.
- **BRETT (R.)**, « Les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'Homme et le droit international humanitaire », in *RICR*, n° 831, septembre 1998, pp. 569 - 576.
- **BRETTON (Ph.)**, « Ingérence humanitaire et souveraineté », in *Revue Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 59 - 70.
- **BRETTON (Ph.)**, « Actualité du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés », in *Mélanges H. Thierry, L'évolution du droit international*, 1998, pp. 57 - 72.
- **BRING (O.)**, « L'OTAN devrait-elle prendre l'initiative de la formulation d'une doctrine en matière d'intervention humanitaire ? », in *Revue de l'OTAN*, n°3, automne 1999, pp. 24 - 27.
- **BRINGUIER (P.)**, « A propos de l'ingérence humanitaire », in *Perspectives du droit international et européen, Recueil d'études à la mémoire de Gilbert Apollis*, Paris, Pedone, 1992, pp. 21 - 28.
- **BRYAN HEHIR (J.)**, « Intervention militaire et souveraineté nationale : une relation à repenser », in **MOORE (J.)**, (sous dir.), *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Gallimard, Paris, 1999, pp. 49 - 80.
- **BUGNION (F.)**, « Le droit international humanitaire à l'épreuve des conflits de notre temps », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°835, septembre 1999, pp. 487 - 498.
- **BUIRETTE (P.)**, « Ordre humanitaire et ordre mondial », in **THUAN (C-H) et FENET (A.)**, (sous dir.), *Mutations internationales et évolution des normes*, éd. PUF, 1994, pp. 67 - 83.
- **BUJON DE L'ESTANG (F.)**, « Ingérence humanitaire et diplomatie », in *Revue des deux mondes*, juin 1993, dossier spécial : L'ingérence humanitaire, pp. 113 et ss.
- **BULA-BULA (S.)**, « L'idée d'ingérence à la lumière du nouvel ordre mondial », in *Revue africaine de droit international et comparé*, mars 1994, n°1, pp. 14 - 44.
- **BULA-BULA (S.)**, « La doctrine d'ingérence humanitaire revisitée », in *RADIC*, 1997/3, pp. 600 - 638.
- **BULLIER (J-A)**, « Humanité contre souveraineté ou droit d'ingérence contre génocide », in *Les petites affiches*, 23 mai 2000, n°102, pp. 4 - 5.

- **CAPLAN (R.)**, « Humanitarian intervention: which way forward? », in *Ethics and international affairs*, vol. 14, 2000, pp. 23 - 38.
- **CARON (D.)**, « The legitimacy of the collective authority of the security council », in *AJIL*, 1993, n°87, pp. 552 - 588.
- **CARRILLO-SALCEDO (J.A.)**, « Le rôle du Conseil de sécurité dans l'organisation et la réglementation du droit d'assistance humanitaire », in *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Colloque de l'Académie de droit international, La Haye, Nijhoff, 1993, pp. 157 - 169.
- **CASALTA (G.)**, « L'obligation de respecter et de faire respecter le droit humanitaire lors des opérations militaires menées ou autorisées par l'ONU », in *Droit et défense*, 1997/3, pp. 13 - 19.
- **CASSESE (A.)**, « *Ex injuria ius oritur* : Are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community ? », in *EJIL*, 1999/1, pp. 23 - 30.
- **CHARPENTIER (J.)**, « Les effets du consentement sur l'intervention », in *Mélanges Sfériades*, Athènes, A. Klisiounis, 1961, vol. II, pp. 481 et ss.
- **CHARVIN (R.)**, « La société internationale et l'humanitaire : régression, perversion et perspectives », in *Revue Nord-Sud*, Droits de l'homme et libertés, vol. 11, n° 4, 1993, pp. 5 et ss.
- **CHARVIN (R.)**, « Notes sur les dérives de l'humanitaire dans l'ordre international », in *Revue belge de droit international*, 1995/2, pp. 468 - 485.
- **CHARVIN (R.)**, « De la souveraineté à l'ingérence », in **CHARVIN (R.)**, (sous dir.), *Relations internationales, droit et mondialisation : un monde à sens unique*, L'Harmattan, 2000, pp. 154 - 171.
- **CHAUMONT (Ch.)**, « Analyse critique de l'intervention américaine au Vietnam », in *Revue belge de droit international*, 1968, pp. 61 - 93.
- **CHAUMONT (C.)**, « Cours général de droit international public », in *RCADI*, 1970/1, pp. 344 et ss.
- **CHAUMONT (Ch.)**, « Le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale, ouverture des travaux », in Actes de la VIIe Rencontre de Reims, *Réalités du droit contemporain : le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale*, Presses universitaires de Reims, CERI, 1987, pp. 1 et ss.
- **CHEMILLIER-GENDREAU (M.)**, « Les obstacles juridiques à l'application du principe de non-intervention », in Actes de la VIIe Rencontre de Reims, *Réalités du droit contemporain : le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale*, Presses universitaires de Reims, CERI, 1987, pp. 51 et ss.
- **CHERIF (S.)**, « Assistance et ingérence humanitaire », in *Etudes internationales*, n°89, 2003/4, pp. 41 - 73.
- **COLARD (D.)**, « La diplomatie caritative : alibi ou paravent ? », in *Défense nationale*, mai 1993, pp. 111 - 124.

- **COLIN (J-P), ROSENBERG (D.)**, « Le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale, Rapport introductif », in *Actes de la VIIe Rencontre de Reims, Réalités du droit contemporain : le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale*, Presses universitaires de Reims, CERI, 1987, pp. 5 et ss.
- **COMBACAU (J.)**, « Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, pp. 139 - 158.
- **COMBACAU (J.)**, « Souveraineté et non ingérence », in **BETTAT (M.) et KOUCHNER (B.)**, *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir*, Paris, éditions Donoël, 1987, pp. 229 - 233.
- **CONDORELLI (L.) et CHAZOURNES (L-B, de.)**, « Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances », in *Mélanges Jean Pictet, Études et essais sur le droit international humanitaire et les principes de la Croix-Rouge*, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 17 - 36.
- **CONFORTI (B.)**, « Le principe de non-intervention », in **BEDJAOUI (M.)**, (sous dir.), *Droit international : bilan et perspectives*, Paris, Pedone, pp. 489 - 505.
- **COOK (H-M)**, « Mécanismes internationaux des droits de l'homme : le rôle des procédures spéciales de protection des droits de l'homme, l'après Vienne », in *Revue Commission internationale des juristes*, n°50, 1993, pp. 34 - 62.
- **CORTEN (O.)**, « Nouvel ordre international humanitaire ou droit d'ingérence ? », in *A la recherche du Nouvel ordre mondial, tome I : Le droit international à l'épreuve*, Bruxelles, éditions Complexe, 1993, pp. 159 - 189.
- **CORTEN (O.)**, « Action humanitaire et chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies », in *AFDI*, vol. 39, 1993, pp. 105 - 130.
- **CORTEN (O.)**, « Droit, force et légitimité dans une société internationale en mutation », in *Revue interdisciplinaire d'étude juridiques*, 1996, pp. 71 - 112.
- **CORTEN (O.)**, « Peut-on définir un nouveau droit d'intervention humanitaire ? », in *Revue internationale d'arts et de sciences*, Paris, 1999, pp. 200 - 217.
- **CORTEN (O.)**, « Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire », in *Courrier de l'UNESCO*, juillet - août 1999, pp. 57 - 59.
- **CORTEN (O.)**, « Un renouveau du droit d'intervention humanitaire ? Vrais problèmes, fausse solution », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°44, octobre 2000, pp. 695 - 708.
- **CORTEN (O.)**, « L'interdiction du recours à la force dans les relations internationales est-elle opposable aux groupes terroristes ? », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, *Acteurs non étatiques et droit international*, Paris, Pedone, 2007, pp. 129 - 159.
- **CORTEN (O.), DELCOURT (B.)**, « Droit, légitimation et politique extérieure : précisions théoriques et méthodologiques », in *Revue nouvelle*, novembre 1999, pp. 106 - 114.

- **CORTEN (O.), DUBUISSON (F.)**, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », in *RGDIP*, tome 104, 2000/4, pp. 873 - 908.
- **CORTEN (O.), DUBUISSON (F.)**, « L'opération liberté immuable : une extension abusive du concept de légitime défense », in *RGDIP*, 2002/1, pp. 51 - 78.
- **CORTEN (O.), DUBUISSON (F.)**, « Mondialisation : le droit d'ingérence en progrès ? », in *Esprit libre*, 2002, www.ulb.ac.be/espritlibre/html/el0620002/23.html.
- **CORTEN (O.), KLEIN (P.)**, « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée? Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence », in *Revue belge de droit international*, 1990/2, pp. 368 - 440.
- **CORTEN (O.), KLEIN (P.)**, « Les possibilités d'action armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence », in *Revue belge de droit international*, 1991/1, pp. 46 - 131.
- **CORTEN (O.), KLEIN (P.)**, « L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, juillet 1992, n° 11, pp. 343 et ss.
- **CORTEN (O.), KLEIN (P.)**, « Action humanitaire et chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies », in *Annuaire français de droit international*, 1993, pp. 105 - 130.
- **CORTEN (O.), KLEIN (P.)**, « L'autorisation de recours à la force à des fins humanitaires : droit d'ingérence ou retour aux sources ? », in *European Journal of international Law*, vol. 4, avril 1993, pp. 506 - 533.
- **CORTEN (O.), KLEIN (P.)**, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? Les possibilités d'actions armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non ingérence », in *Revue belge de droit international*, 1994/1, pp. 76 et ss.
- **COSTE (R.)**, « Réflexions philosophiques sur l'intervention », in *RGDIP*, 1967, pp. 370 - 381.
- **COUSTON (M.)**, « Couloirs d'urgence et zones de sécurité, les espaces de l'humanitaire », in *Revue Droit et défense*, 1994/2, pp. 13 et ss.
- **CUTLER (L.N.)**, « The right to intervene », in *Foreign Affairs*, 1985, pp. 96 et ss.
- **DABEZIES (P.)**, « Soldats ou gendarmes ? », in *Le monde des débats*, janvier 1993.
- **DAVID (E.)**, « Portée et limite du principe de non-intervention », in *Revue belge de droit international*, 1990/2, pp. 350 - 367.
- **DAVID (E.)**, « Droit ou devoir d'ingérence humanitaire ? », in *Journal des juristes démocrates*, n°80, juin - juillet - août 1991, pp. 1 et ss.
- **DECAUX (E.)**, « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », in *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005.
- **DEFARGES (P-M)**, « Le devoir d'ingérence », in *Défense nationale*, juin 1991, pp. 103 - 111.

- **DEFARGES (P-M)**, « Assistance politique, ingérence humanitaire », in *Défense nationale*, n° 49/2, février 1993, pp. 65 - 71.
- **DEFARGES (P-M)**, « L'ONU et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », in *Politique étrangère*, n° 3, 1993, pp. 659 - 671.
- **DEFARGES (P-M)**, « Souveraineté et ingérence », in *RAMSES*, Rapport annuel mondial sur le système économique et stratégique, 2001, pp. 171 - 182.
- **DEPLUS (A.)**, « La pratique de l'embargo par les Nations Unies : un bilan globalement négatif », in *Revue Après-Demain*, n° 363 - 364, avril - mai 1994, pp.37 et ss.
- **DESTEXHE (A.)**, « l'ONU au chevet du monde », in *Revue politique internationale*, n°60, été 1993, pp. 195 - 208.
- **DESTEXHE (A.)**, « Crimes contre l'humanité : l'impératif de justice », in *Politique internationale*, 1994, pp. 297 et ss.
- **DEYRA (M.)**, « Initiative, assistance, ingérence : tentative de clarification de concepts parfois galvaudés », in *Revue québécoise de droit international*, vol. 8, 1994/I, pp. 88 - 101.
- **DIALMA (E.)**, « Humanitaire et Politique ? l'humanitaire est politique », in *Revue Échanges*, n° 273, novembre - décembre 1993, pp. 19 et ss.
- **DIOP (A.)**, « De la mystification de l'humanitarisme à la démystification de la souveraineté et de la raison d'Etat », in *Cahiers libres*, avril 1995, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.
- **DJIENA WEMBOU (M.C)**, « Le droit d'ingérence, un droit aux fondements incertains, au contenu imprécis et à géométrie variable », in *Revue africaine du droit international et comparé*, n° 3, Vol. 4, octobre -décembre 1992, pp. 571 et ss.
- **DOMESTICI-MET (M-J)**, « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », in *Annuaire français de droit international*, 1989, pp. 117- 148.
- **DOMINIC (A.)**, « Missions impossibles », in *Le Monde des débats*, Dossier : Les défaites de l'ONU, juillet - août 1994.
- **DOMINICE (C.)**, « La neutralité et l'assistance humanitaire », in *Annales du droit international médical*, 1991, n° 35, pp. 116 et ss.
- **DORIN (B.)**, « Présentation du débat sur l'ingérence humanitaire : vers un nouveau droit international ? », in *Défense nationale*, mars 2000, pp. 3 - 5.
- **DOUGAN-BEACA (J-D)**, « L'ONU et la protection des droits de l'homme », in *RADIC*, 1997, pp. 311 - 323.
- **DUMAS (R.)**, « La France et le devoir d'ingérence », in *Revue des Relations internationales et stratégiques*, 1991, n° 3, pp. 55 - 66.
- **DUPUY (P.M)**, « Observations sur la pratique récente des sanctions à l'illicite », in *RGDIP*, 1983, pp. 505 - 548.

- **DUPUY (P.M)**, « Urgence pour l'urgent », in *Le Monde des débats*, janvier 1993, pp. 4 et ss.
- **DUPUY (P.M)**, « Sécurité collective et organisation de la paix », Editorial, in *RGDIP*, 1993/3, pp. 617- 627.
- **DUPUY (P.M)**, « Droit international humanitaire et maintien de la paix et de la sécurité internationales : harmonie ou contradiction? », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Harmonie et contradictions en droit international*, Paris, Pedone, 1996, pp. 163 - 175.
- **DUPUY (R-J)**, « Agression indirecte et intervention sollicitée à propos de l'affaire libanaise », in *Annuaire français de droit international*, 1959, pp. 431 et ss.
- **DUPUY (R-J)**, « L'ingérence internationale jusqu'où ? Le droit d'assistance humanitaire », in *Revue Études*, n° 376/1, janvier 1992, pp. 15 et ss.
- **DUPUY (R-J)**, « De l'interdiction de l'intervention à la consécration de l'assistance humanitaire », in Colloque *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle législation du colonialisme ?*, Rabat, 14 - 16 octobre 1991, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc, 1992, pp.141 et ss.
- **EISEMANN (P.M)**, « L'arrêt de la CIJ du 27 juin 1986 dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », in *Annuaire français de droit international*, 1986, pp. 153 - 191.
- **EISEMANN (P.M)**, « Devoir d'ingérence et non-intervention : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure », in *Revue des Relations internationales et stratégiques*, 1991/3, pp. 67 - 75.
- **EDIMO (J.E)**, « Le droit d'ingérence humanitaire : une effectivité en mouvement », in *Revue africaine du droit international et comparé*, n° 5/3, octobre 1993, pp. 487 - 502.
- **EMANUELLI (C.)**, « Les forces des Nations Unies et le droit international humanitaire », in *Les Nations Unies et la mise en œuvre du droit international humanitaire*, Colloque international, Genève, 19 - 21 octobre 1995.
- **ESTANG (F-B, de l')**, « Ingérence humanitaire et diplomatie », in *Revue des deux Mondes*, Paris, juin 1993, pp. 122 et ss.
- **FAWCETT (J.)**, « intervention in international Law », in *RCADI*, 1961, II, pp. 357 et ss.
- **FLECK (D.)**, « La mise en œuvre du droit international humanitaire : problèmes et priorités », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 788, mars - avril 1991, pp. 148 - 163.
- **FLORENT (V.)**, « L'évolution du maintien de la paix », in *Revue Droit et défense*, 1994/2, pp. 8 et ss.
- **FLORY (M.)**, « Mesures, actions et recours à la force dans le chapitre VII de la Charte », in **DAUDET (Y.)**, (sous dir.), *Actualités des conflits internationaux*, Paris, Pedone 1993, pp. 81 - 94.
- **FLORY (M.)**, « l'ONU et les opérations de maintien de la paix », in *Politique étrangère*, n° 3, 1993, pp. 633 - 640.

- **FODHA (H.)**, « L'assistance humanitaire et sociale », in **DAUDET (Y.)**, (sous dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Rencontres internationales des 16 et 17 décembre 1994, Institut Politique d'Aix-en-Provence, Paris, Pedone, 1995, pp. 65 et ss.
- **FREUDENSCHUB (H.)**, « Between unilateralism and collective security: authorizations of the use of force by the UN Security Council », in *EJIL*, 1994/4, pp. 492 - 532.
- **FUCHS (P.)**, « La coordination des opérations d'urgence : Un problème du ressort des acteurs de l'humanitaire ou plutôt des politiciens et des militaires », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 811, janvier -février 1995, pp. 99 et ss.
- **GAJA (G.)**, « Réflexions sur le rôle essentiel du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial : A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats », in *RGDIP*, 1993/2, pp. 293 - 320.
- **GAUTRON (J.)**, « Les limites du droit d'ingérence humanitaire », in *la tribune du droit public*, n° 1, 1999, pp. 115 - 120.
- **GARAUDY (R.)**, « Le droit d'ingérence et le nouvel ordre international », in Colloque *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle législation du colonialisme ?*, Rabat, 14 - 16 octobre 1991, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc, 1992, pp. 89 et ss.
- **GARIGUE (Ph.)**, « Intervention-sanction and 'droit d'ingérence' in international humanitarian law », in *International journal*, vol. 48, n°4, 1993, pp. 668 - 686.
- **GHEBALI (V.)**, « Retrouver le goût du risque », in *Le monde des débats*, juillet - août 1994.
- **GHERAIRI (Gh.)**, « Organisations internationales : universalisme et régionalisme en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Harmonie et contradictions en droit international*, Paris, Pedone, 1996, pp. 163 - 175.
- **GHOZALI (N-E)**, « Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire », in *Relations internationales et stratégiques*, 1991/3, pp. 75 - 93.
- **GIRAUD (E.)**, « L'interdiction du recours à la force : la théorie et la pratique des Nations Unies », in *RGDIP*, 1963, n°67, pp. 501 - 514.
- **GOEMARE (E.) et OST (F.)**, « L'action humanitaire : questions et enjeux », in *Revue nouvelle*, novembre 1996, pp. 91 et ss.
- **GREAFRATH (B.)**, « Ingérence et droit international », in **PERROT (M-D)**, (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF, collection les nouveaux cahiers de l'Institut universitaire d'études du développement, 1994.
- **GRELON (B.)**, « Les systèmes économiques et l'intervention », in Colloque *Réalités du droit contemporain : le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale*, Presses universitaires de Reims, CERI, 1987, pp. 323 et ss.

- **GUEHENNO (J-M)**, « Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'ONU et le Conseil de sécurité », in *Revue politique étrangère*, automne - hiver 2003, pp. 689 - 714.
- **GUELDICH (H.)**, « L'ingérence humanitaire : entre droit et force », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, Paris, Pedone, 2004, pp. 185 - 203.
- **GUELDICH (H.)**, « Le rôle des acteurs non étatiques dans l'aide humanitaire internationale : les nouveaux enjeux de l'humanitaire non étatique », in **BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.)**, *Acteurs non étatiques et droit international*, Paris, Pedone, 2007, pp. 243 - 255.
- **GUERIN (X.)**, « L'ONU, l'OTAN et le maintien de la paix », in *AFDI*, vol. XL, 1994, pp. 172 - 174.
- **GUILLAUME (G.)**, « L'ingérence humanitaire : inventaire du droit positif », in *Revue des deux mondes*, Paris, juin 1993, pp. 107 et ss.
- **GUILLEBAUD (J.C)**, « Entre progrès et régression », in *Le Débat*, dossier : Des usages de l'humanitaire, n° 85, mars - avril 1995, pp. 8 et ss.
- **GUILLEREZ (B.)**, « Le droit d'ingérence pour raison humanitaire », in *Défense nationale*, juin, 1991, pp. 157 - 162.
- **GUTMAN (R-W)**, « Les violations du droit international humanitaire sous le feu des projecteurs : le rôle des médias », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°832, décembre 1998, pp. 667 - 675.
- **HARHOFF (F.)**, « Unauthorized humanitarian interventions - Armed violence in the name of humanity? », in *NJIL*, 2001, pp. 65 - 119.
- **HERMET (G.)**, « Triomphe ou déclin de l'humanitaire », in *Revue Cultures et conflits*, dossier : Interventions armées et causes humanitaires, automne 1993, pp. 17 - 24.
- **HILPOLD (P.)**, « Humanitarian intervention: is there a need for a legal reappraisal ? », in *EJIL*, vol. 12, 2001, pp. 437 et ss.
- **HOLZER (B.)**, « Le droit d'ingérence humanitaire, nouveau droit en gestation ou nouvel avatar colonial ? », in *Relations internationales et stratégiques*, 1991/3, pp. 109 - 113.
- **JAMARI (J.)**, « La droit d'ingérence : mythe ou réalité », in *Actualité du droit*, vol. 8, n°2, 1998, pp. 207 - 265.
- **JOINET (L.)**, « L'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme », in *RDP*, 1990/2, Colloque franco-suédois sur les nouveaux enjeux des droits de l'homme, des 20 et 21 avril 1989, pp. 1247 - 1253.
- **JONGE OUDRAAT (Ch. de)**, « l'ONU, les conflits internes et le recours à la force armée », in *Annuaire français de droit international*, 2000, pp. 817 - 830.
- **KAPPELER (D.)**, « Souveraineté et intervention », in *Etudes internationales*, n°53, 1994/4, pp. 77 - 80.

- **KDHIR (M.)**, « Pour le respect des droits de l'homme sans droit d'ingérence », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2002, n°52, pp. 901 - 923.
- **KELLENBERGER (J.)**, « L'action humanitaire dans les conflits armés actuels : contexte et besoin », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier 2001.
- **KERVAREC (G.)**, « L'intervention d'humanité dans le cadre des limites au principe de non-intervention », in *Revue Thémis*, n° 32, 1998, pp. 77-134
- **KOMARNICKI (T.)**, « L'intervention en droit international moderne », in *RGDIP*, 1956, volume 2, pp. 521 - 568.
- **KOROMA (A-G)**, « Humanitarian intervention and contemporary international law », in *RSDIE*, 1995, pp. 409 - 416.
- **KOUCHNER (B.)**, « Plaidoyer pour une morale de l'action humanitaire », in *Politique internationale*, 1986/3, pp. 173 - 185.
- **KOUCHNER (B.)**, « Souveraineté et assistance humanitaire », in *La nouvelle revue des deux mondes*, Paris, mars 1990, pp. 10 - 18.
- **KOUCHNER (B.)**, « Le mouvement humanitaire », in *Le débat*, n° 67, novembre - décembre 1991, pp. 30 et ss.
- **KOUCHNER (B.)**, « Action humanitaire et ingérence politique », in *Revue Échanges*, n° 273, novembre - décembre 1993, pp. 7 et ss.
- **LACHARRIERE (G. de)**, « La réglementation du recours à la force : les mots et les conduites », in *Mélanges Charles Chaumont, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Paris, Pedone, 1984, pp. 347 - 362.
- **LARAOUI (A.)**, « Le droit d'intervention et son rôle dans le développement de la colonisation au cours du XIXe siècle », in Colloque *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle législation du colonialisme ?*, Rabat, 14 - 16 octobre 1991, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc, 1992, pp. 21 et ss.
- **LAUCCI (C.)**, « Sanctions internationales et aide humanitaire », in *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Colloque des 11 et 12 décembre 1999, Paris, Pedone, 2000, pp. 205 - 225.
- **LELLOUCHE (P.)**, « Les sanglots de l'impuissance », in *Le Débat*, dossier : Des usages de l'humanitaire, n° 85, mars - avril, 1995, pp. 11 et ss.
- **LE PEILLET (P.)**, « Quelle protection pour les équipes d'aide humanitaire ? », in *Défense nationale*, avril 1990, pp. 101 - 117.
- **LEPRETTE (J.)**, « Le Conseil de sécurité comme organe de sécurité collective : théories et réalités », in *Relations internationales*, n°86, été 1996, pp. 109- 117.
- **LUCA (D.)**, « Intervention humanitaire, questions et réflexions », in *Journal of Refugee Law*, vol. 5, n° 3, 1993, pp. 424 et ss.

- **MANI (V-S)**, « Humanitarian intervention and international law », in *Indian journal of international law*, vol. 33, 1993, pp. 1 - 26.
- **MANI (V-S)**, « Humanitarian intervention today », in *RCADI*, tome 313, 2005, pp. 13 - 312.
- **MANIN (A.)**, « L'intervention française au Shaba », in *Annuaire français de droit international*, 1978, pp. 159 - 188.
- **MARCLAY (E.)**, « La responsabilité de protéger : un nouveau paradigme ou une boîte à outils ? », in *Etude Raoul-Dandurand*, n°10, Montréal, 1^{er} novembre 2005.
- **MARCUS-HELMONS (S.)**, « Un droit d'intervention : un corollaire des droits de l'homme ? », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 12, octobre 1992, pp. 471 - 481.
- **MARIAN (M.)**, **ROY (O.)**, « Polémique sur la politique humanitaire », in *Esprit et les Cahiers de l'Orient*, 1991, pp. 163 et ss.
- **MATHE (G.)**, « Le droit d'ingérence néo-colonial des pays occidentaux depuis la décolonisation », in Colloque *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle législation du colonialisme ?*, Rabat, 14 - 16 octobre 1991, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc, 1992, pp. 98 et ss.
- **MAURICE (F.)**, « L'ambition humanitaire », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 796, juillet - août 1992, pp. 377 - 387.
- **MEURANT (J.)**, « Droit humanitaire et droits de l'homme, spécificités et convergences », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mars - avril 1993, n° 800, pp. 893 et ss.
- **MERAW (P.)**, « Principes fondateurs de la Croix-Rouge et humanitarisme moderne », in *Mélanges J. Pictet*, CICR, Nijhoff, 1984, pp. 560 et ss.
- **MERLE (M.)**, « L'ingérence et le droit international », in *Défense*, Paris, n° 61, 1993, pp. 33 et ss.
- **MESSEN (K.)**, « Le droit au recours à la force militaire : une esquisse selon les principes fondamentaux », in *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, SFDI, Paris, Pedone, 2004, pp. 108 - 127.
- **MEYER (M.)**, « L'action humanitaire : un compromis délicat », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°767, 1987, pp. 507 et ss.
- **MOURGEON (J.)**, « L'intervention internationale à titre humanitaire », in *Journal de droit international*, 1994/3, pp. 643 - 652.
- **MOUSSAVOU-MOUSSAVOU (J-B)**, « Du devoir d'ingérence humanitaire au droit d'ingérence humanitaire », in *Afrique 2000*, Bruxelles, n°13, avril - juin 1993, pp. 9 - 14.
- **MUBIALA (M.)**, « L'ingérence humanitaire », in *Revue Africaine de droit international et comparé*, n° 5/2, juin 1993, pp. 402 - 407.
- **MUNDIS (D.A)**, « New mechanisms for the enforcement of international humanitarian law », in *AJIL*, 2001, vol. 95, pp. 934 - 952.

- **NAHLIK (E.S)**, « Précis abrégé de droit international et humanitaire », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°784, juillet - août, 1984, pp. 195 - 236.
- **NIYUNGEKO (G.)**, « La mise en œuvre du droit international humanitaire et le principe de la souveraineté des Etats », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mars - avril, 1991.
- **OFUATEY (K.W)**, « L'ONU et la défense des droits individuels et collectifs », in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 144, juin 1995, pp. 355 - 372.
- **ORSAY (D. d')**, « Interventions dans les crises : un partenariat civils- militaires », in *Défense nationale*, février, 1995, 51^e année, pp. 63 - 74.
- **OTUNNU (O.A)**, « Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies », in *Revue politique étrangère*, 1993/3, pp. 597 - 610.
- **OUCHAKOV (N.A)**, « La compétence interne des Etats et la non-intervention dans le droit international contemporain », in *RCADI*, 1974, volume I, pp. 1 - 86.
- **PALWANKAR (U.)**, « Applicabilité du droit international humanitaire aux forces des Nations Unies pour le maintien de la paix », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 801, mai - juin 1993, pp. 245 - 259.
- **PALWANKAR (U.)**, « Mesures auxquelles peuvent recourir les Etats pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°805, février 1994, pp. 11 - 27.
- **PASQUIER (A.)**, (sous dir.), « Le droit d'ingérence en question : un nouveau droit dans un nouveau monde », in *Enjeux Nord-Sud*, Cotmec info, n° 226, octobre - novembre 2000, <http://www.cath.ch/cotmec>
- **PASQUIER (A.)**, « Action humanitaire : une légitimité en question ? », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 842, juin 2001, pp. 311 - 320.
- **PATRNOGIC (J.)**, « Intervention humanitaire, aspects juridiques », in *Annales de droit international médical*, n° 33, 1986, pp. 21 et ss.
- **PAYE (O.)**, « Du droit à l'assistance humanitaire à l'ingérence humanitaire : un dérapage conceptuel dangereux », in *Journal des juristes démocrates*, n° 80, juin - août 1991.
- **PAYE (O.)**, « Le droit, l'ingérence et l'humanitaire », in *International Geneva Yearbook*, volume 7, 1993, pp. 22 et ss.
- **PELLET (A.)**, « Entre souverainisme et droit d'ingérence », in *Réponses civiques à la mondialisation*, juillet - août 2000, n° 100.
- **PELLET (A.)**, « Brief remarks on the unilateral use of force », in *EJIL*, 2000, vol. 11, n° 2, pp. 385 - 392.
- **PEREZ-VERA (E.)**, « La protection d'humanité en droit international », in *Revue belge de droit international*, 1969, pp. 401 - 424.

- **PETERS (A.)**, « Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence : vers une responsabilité de protéger », in *Revue de droit international et de droit comparé*, Bruxelles, n°3, 2002, pp. 290 - 308.
- **PETTITI (E.)**, « De l'impunité des Etats et de l'insertion d'une cour pénale internationale », in *Nord-Sud, Droits de l'homme-Libertés*, vol. 21, n°4, 1993, pp. 47 et ss.
- **PLATTNER (D.)**, « L'assistance et la population civile dans le droit international humanitaire : évolution et actualité », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°795, mai - juin, 1992, pp. 259 - 274.
- **POTTER (P-B)**, « L'intervention en droit international moderne », in *RCADI*, volume II, 1930/2, pp. 606 - 689.
- **PRUNIER (C.)**, « Un devoir hypocrite, la politique bafouée », in *Le monde des débats*, janvier 1993, pp. 6 et ss.
- **PRUNIER (C.)**, « Manipulation humanitaire », in *Le monde des débats*, dossier : Les défaites de l'ONU, juillet - août, 1994.
- **RAMCHARAN (B-G)**, « Nouvelles formes de protection des droits de l'homme : les opérations préventives de maintien de la paix », in *Revue Commission internationale des juristes*, n°50, 1993, pp. 113 - 117.
- **REGOUD (S.)**, « Raids anti-terroristes : Développements récents des atteintes illicites au principe de non-intervention », in *Annuaire français de droit international*, 1986, pp. 79 et ss.
- **RIST (G.)**, « Origine de l'idéologie humanitaire et légitimité de l'ingérence », in **PERROT (M-D)**, (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF, collection les nouveaux cahiers de l'Institut universitaire d'études du développement, 1994.
- **ROBERTS (A.)**, « Humanitarian war: military intervention and human rights », in *International affairs*, The Royal institute of international affairs, vol. 69, n°3, juillet 1993, pp. 430 - 442.
- **ROBERTS (A.)**, « The so-called right of humanitarian intervention », in *Yearbook of international humanitarian law*, vol.3, 2000, pp. 3 et ss.
- **ROLIN-JACQUEMYNS (G.)**, « Note sur la théorie du droit d'intervention », in *RDILC*, 1876, pp. 673 - 682.
- **ROUGIER (A)**, « La théorie de l'intervention d'humanité », in *RGDIP*, 1910, n°17, pp. 468 - 526.
- **RUCZ (C.)**, « Les mesures unilatérales de protection des droits de l'homme devant l'Institut de droit international », in *Annuaire français de droit international*, 1992, pp. 579 - 628.
- **RUFIN (J.C)**, « La maladie infantile du droit d'ingérence », in *Le Débat*, n° 67, avril, 1991, pp. 24 et ss.
- **RUFIN (J.C)**, « Un droit ambigu : guerre ici et famine là », in *Le monde des débats*, n° 4, 1993, pp. 4 et ss.

- **RUFIN (J.C.)**, « Le piège humanitaire », in *Revue des deux mondes*, juin 1993.
- **RUFIN (J.C.)**, « D'une peur à l'autre », in *Le Débat*, n° 84, mars - avril, 1995, pp. 19 et ss.
- **RUFIN (J.C.)**, « L'aide humanitaire : un droit d'ingérence ? », in *aventis*, janvier 2002, www.aventis.com
- **RUZIE (D.)**, « La contribution de l'ONU au maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *Revue Droit et Défense*, 1997/4, pp. 4 - 14.
- **SAHOVIC (M.)**, « Codification des principes de droit international des relations amicales et la coopération entre les Etats », in *RCADI*, tome 137, 1972, pp. 243 et ss.
- **SAINE (A.S.)**, « The political economy of human rights: state sovereignty and humanitarian military intervention in the post-cold war era », in *International Politics*, December 1999, pp. 551 - 557.
- **SALMON (J.)**, « Idéologies et non-interventions », in Actes de la VIIe Rencontre de Reims, *Réalités du droit contemporain : le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale*, Presses universitaires de Reims, CERI, 1987, pp. 259 et ss.
- **SANDOZ (Y.)**, « L'intervention humanitaire, le droit international humanitaire et le CICR », in *Annales de droit international médical*, n° 33, 1986, pp. 43 et ss.
- **SANDOZ (Y.)**, « Droit ou devoir d'ingérence, droit d'assistance, de quoi parle-t-on ? », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 795, mai - juin 1992, pp. 225 - 237.
- **SANDOZ (Y.)**, « Droit or devoir d'ingérence and the right to assistance : the issues involved », in *Review International Commission of jurists*, vol. 49, 1992, pp. 12 - 22.
- **SANDOZ (Y.)**, « Limites et conditions du droit d'intervention humanitaire : droit d'intervention et droit international dans le domaine humanitaire : vers une nouvelle conception de la souveraineté nationale », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier 1994.
- **SANDOZ (Y.)**, « Existe-t-il un droit d'ingérence médiatique ? », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, octobre 1999.
- **SANDOZ (Y.)**, « Réflexions sur le droit et l'action humanitaires à l'aube du XXIe siècle », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, juin 2000.
- **SATCHIVI (F.)**, « La règle de l'ingérence humanitaire en droit international », in *Les petites affiches*, n° 17, février 1992, pp. 11 et ss.
- **SCHACHTER (O.)**, « Les aspects juridiques de la politique américaine des droits de l'homme », in *Annuaire français de droit international*, 1977, pp. 53 - 74.
- **SCHACHTER (O.)**, « Is there a right to overthrow an illegitimate regime ? », in *Mélanges Michel Virally, Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Pedone, 1991, pp. 159 - 180.
- **SCHINDLER (D.)**, « Le principe de non-intervention dans les guerres civiles », in *AIDI*, 1973, pp. 416 - 510.

- **SCHUMANN (M.)**, « Droit d'ingérence et assistance humanitaire », in *Revue des deux mondes*, Paris, juillet - août 1992, pp. 78 et ss.
- **SCHREIBER (M.)**, « Pratique récente des Nations Unies dans le domaine de la protection des droits de l'homme », in *RCADI*, volume II, 1975, p. 297 et ss.
- **SCHWEBEL (S.)**, « Aggression, Intervention and self defence in modern international law », in *RCADI*, 1972/2, tome 136, pp. 411 - 498.
- **SCHWEISFURTH (Th.)**, « Operation rescue nationals in third states involving the use of force in relation to the protection of human rights », in *German Yearbook of international law*, 1981, pp. 29 - 61.
- **SCOTT-FAIRLEY (H.)**, « State actor, humanitarian intervention and international law : Reopening Pandora's box », in *Georgia journal of international law and comparative law*, 1981, 1, pp. 29 - 61.
- **SENARCLENS (P. de)**, « Le droit d'ingérence est inutile et sa rhétorique peut être néfaste », in *Défense nationale*, Dossier : Débat sur l'ingérence humanitaire : vers un nouveau droit international ?, mars 2000, pp. 6 - 13.
- **SENARCLENS (P. de)**, « L'humanitaire et la globalisation », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 838, juin 2000, pp. 311 - 325.
- **SICILIANOS (L-A)**, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », in *RGDIP*, 2002/1, pp. 5 - 49.
- **SIERPINSKI (B.)**, « L'intervention d'humanité », in *Actes de la VIIe Rencontre de Reims, Réalités du droit contemporain : le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale*, Presses universitaires de Reims, CERI, 1987, pp. 207 et ss.
- **SILVIO (M.H)**, « Le droit d'intervention, un corollaire des droits de l'homme », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 12, octobre 1992, pp. 471 et ss.
- **SINACEUR (M.A)**, « Émergence du prétendu droit d'ingérence », in *Colloque Le droit d'ingérence est-il une nouvelle législation du colonialisme ?*, Rabat, 14 - 16 octobre 1991, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc, 1992, pp. 123 et ss.
- **SOMMARUGA (C.)**, « Assistance aux victimes des conflits : le défi permanent du Comité international de la Croix-Rouge », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 796, juillet - août, 1992, pp. 388- 396.
- **SOMMARUGA (C.)**, « Renforcement de la coordination des Nations Unies », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 799, janvier - février, 1993, pp. 54 - 60.
- **SOMMARUGA (C.)**, « Action humanitaire et opérations de maintien de la paix », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 801, mai - juin 1993, pp. 260 - 267.

- **SOMMARUGA (C.)**, « Politique humanitaire et activités opérationnelles : Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 811, janvier - février 1995, pp. 93 - 98.
- **SOMMARUGA (C.)**, « Le droit international humanitaire au seuil du 3^e millénaire : bilan et perspectives », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°836, décembre 1999, pp. 903 - 934.
- **SOMMARUGA (C.)**, « Réflexions et convictions sur l'humanitaire d'aujourd'hui et de demain », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 838, juin 2000, pp. 295 - 310.
- **SOREL (J.M)**, « Le devoir d'ingérence : longue histoire et ambiguïté constante », in *Relations internationales et stratégiques*, 1991/3, pp. 95 - 108.
- **SOULIER (G.)**, « A propos de l'ingérence humanitaire », in **THUAN (C-H) et FENET (A)**, (sous dir.), *Mutations internationales et évolution des normes*, PUF, 1994, pp. 85 - 92.
- **SPERDUTI (G.)**, « La sauvegarde des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats », in *Annuaire français de droit international*, 1990, pp. 309 - 345.
- **SPIRY (E.)**, « Interventions humanitaires et interventions d'humanité : la pratique française face au droit international », in *RGDIP*, 1998, pp. 407 - 434.
- **STOWELL (E.C)**, « La théorie et la pratique de l'intervention », in *RCADI*, volume II, 1932, pp. 91 - 151.
- **STUART (D-T)**, « Concilier le principe de non-intervention et les droits de l'homme », in *Chroniques de l'ONU*, n°2, 2001, pp. 32 et ss. www.un.org/french/pubs/chronique.
- **SUR (S.)**, « La sécurité internationale et l'évolution de la sécurité collective », in *Le trimestre du monde*, n° 20, 1992, pp. 121- 134.
- **TARDY (Th.)**, « La sécurité collective onusienne et le nouveau désordre mondial », in *Relations internationales et stratégiques*, 1994, pp. 13 - 40.
- **TARDY (Th.)**, « Ingérence humanitaire et logique de puissance », in *Revue de l'Institut européen de géoéconomie*, n° 14, été 2000, pp. 96 - 100.
- **TARDY (Th.)**, « L'intervention dans les années quatre-vingt-dix : réflexions autour d'un concept évolutif », in *Annuaire français des relations internationales*, 2001, pp. 771- 786.
- **TAVERNIER (P.)**, « Réflexions sur les mécanismes assurant le respect du droit international humanitaire conformément aux conventions de Genève et aux protocoles additionnels », in *Actualité du droit international*, février 2000.
- **THIERRY (H.)**, « Réflexions sur le droit d'ingérence humanitaire », in *Liber amicorum George Abi-Saab, L'ordre juridique international : un système en quête d'équité et d'universalité*, La Haye, 2001, pp. 219 - 227.
- **THOUVENIN (J-M)**, « L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle », in *RGDIP*, tome 102, 1998/2, pp. 327 - 363.

- **THUAN (C-H)**, « De l'intervention humanitaire au droit d'ingérence : la morale de l'extrême prudence », in **THUAN (C-H) et FENET (A.)**, *Mutations internationales et évolution des normes*, Paris, PUF, 1994, pp. 93 - 136.
- **TORRELLI (M.)**, « La neutralité en question », in *RGDIP*, 1992, pp. 5 - 42.
- **TORRELLI (M.)**, « De l'assistance à l'ingérence humanitaire », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 795, mai - juin 1992, pp. 238 - 258.
- **TORRELLI (M.)**, « La dimension humanitaire de la sécurité collective », in **DUPUY (R-J)**, (sous dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité : Peace-keeping and peace-building*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21 - 23 juillet 1992, La Haye, Nijhoff, 1993, pp. 169 - 210.
- **TORRELLI (M.)**, « Les missions humanitaires de l'armée française », in *Défense nationale*, mars 1993, pp. 65 - 78.
- **TREVES (T.)**, « La Déclaration des Nations Unies sur le renforcement de l'efficacité du principe de non-recours à la force », in *AFDI*, 1987, pp. 379 - 398.
- **TRUCHE (P.)**, « La notion de crime contre l'humanité : Bilan et propositions », in *Esprit*, mars 1992, pp. 67 et ss.
- **TUNKIN (G.)**, « Politics, law and force in the interstate system », in *RCADI*, 1989, tome 219, pp. 227 - 394.
- **VINCINEAU (M.)**, « Quelques commentaires à propos de la déclaration de l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats (Résolution 36/103 du 9 décembre 1981) », in *Mélanges Charles Chaumont, Le droit des peuples à disposer d'eux mêmes*, Paris, Pedone, 1984, pp. 555 - 577.
- **VIRALLY (M.)**, « L'ONU devant le droit », in *Journal de droit international*, 1972, pp. 450 et ss.
- **VIRALLY (M.)**, « Cours général de droit international public », in *RCADI*, 1983, pp.9 et ss.
- **VIRALLY (M.)**, « Panorama du droit international contemporain », in *RCADI*, vol. 183, 1993/5, pp. 9 - 382.
- **VERDROSS (A.)**, « Le principe de non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat et l'article 2 § 7 de la CNU », in **ROUSSEAU (Ch.)**, (*Mélanges*), *La Communauté internationale*, Paris, Pedone, 1974, pp. 267 - 276.
- **VERHOEVEN (J.)**, « Non-intervention : affaires intérieures ou vie privée ? », in *Mélanges Michel Virally, Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Pedone, 1991, pp. 493 - 500.
- **VERHOEVEN (J.)**, « La sanction des violations des droits fondamentaux », in **BEN ACHOUR (R) et LAGHMANI (S.)**, (sous dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, pp. 139 - 158.

- **VERWEY (W-D)**, « Humanitarian intervention under international law », in *NILR*, 1985/3, pp. 357 - 418.
- **VINCINEAU (M.)**, « Quelques commentaires à propos de la déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats (Rés. 36/103 du 09/12/1981) », in *Mélanges offerts à Chaumont, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Paris, Pedone, 1984, pp. 555 - 577.
- **VINCINEAU (M.)**, **DAVID (E.)**, « Le seuil de l'illicite dans le principe de non-intervention », in Actes de la VIIe Rencontre de Reims, *Réalités du droit contemporain : le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale*, Presses universitaires de Reims, CERI, 1987, pp. 107 et ss.
- **VOELCKEL (M.)**, « Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix », in *Annuaire français de droit international*, 1993, pp. 65- 85.
- **VONCKEN (I.)**, **BENOIT (M.)**, « L'importance des conventions humanitaires dans le respect des droits de l'homme », in *Mélanges Cassin*, pp. 425 et ss.
- **WALKER (P.)**, « Les victimes des catastrophes naturelles et le droit d'assistance humanitaire : point de vue d'un praticien », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°832, vol. 80, décembre 1998, pp. 657 - 665.
- **WARNER (D.)**, « La politique de la séparation du politique de l'humanitaire », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°833, mars 1999, pp. 109 -118.
- **WECKEL (P.)**, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité », in *Annuaire français de droit international*, 1991, pp. 165 - 202.
- **WECKEL (Ph.)**, « Ingérence, intervention et justice internationale », in *Questions internationales*, n°4, 2003, pp. 63 - 69.
- **WECKEL (Ph.)**, « L'usage déraisonnable de la force », in *RGDIP*, vol. 107, 2003, pp. 377 - 389.
- **WEISS (Th.)**, « The sunset of humanitarian intervention? The responsibility to protect in a unipolar era », in *Security Dialogue*, vol. 35, 2004/2.
- **WEISSBRODT (D.)**, **HICKS (P.L.)**, « Mise en œuvre des droits de l'homme et du droit humanitaire dans les situations de conflits armés », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 800, mars - avril, 1993, pp. 232 - 261.
- **WENGLER (W.)**, « L'interdiction du recours à la force : problèmes et tendances », in *Revue belge de droit international*, 1971, pp. 517 et ss.
- **WESTMORELAND-TRAORE (J.)**, « Droit humanitaire et droit d'intervention », in *Revue de droit de l'Université Sherbrooke*, Canada, vol.34, n°1 - 2, 2003, pp. 157 - 196.
- **WRIGHT (Q.)**, « Subversive intervention », in *AJIL*, 1960, pp. 521 et ss.
- **ZAMUNA (A.)**, « De la protection humanitaire au droit d'ingérence », in *Revue Nord-Sud*, Droits de l'homme et libertés, volume 21, n° 44, 1993, pp. 109 et ss.

- **ZOLLER (E.)**, « Quelques réflexions sur les contre-mesures en droit international public », in *Droits et libertés à la fin du XXe siècle, Études offertes à A. Colliard*, Paris, Pedone, 1984, pp.361 - 381.
- **ZORGBIBE (Ch.)**, « Pour une réaffirmation du droit humanitaire des conflits armés internes », in *Journal du droit international*, 1970.
- **ZORGBIBE (Ch.)**, « Condamner l'action humanitaire ? », in *Revue politique et parlementaire*, n° 984, juillet - septembre 1996, pp. 62 - 66.
- **ZOUREK (J.)**, « La charte interdit-elle le recours à la force en général ou seulement la force armée », in *Mélanges H. Rolin, Problèmes de droit des gens*, Paris, Pedone, 1964, pp. 517 et ss.
- **ZYLBERBERG (J.)**, « Le mensonge de l'Etat humanitaire », in *Revue Nord-Sud, Droits de l'homme et libertés*, volume 21, n° 44, 1993, pp.43 et ss.

V- REPERTOIRES ET DICTIONNAIRES

- **BASDEVANT (J.)**, (sous dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international public*, Paris, Sirey, 1960.
- **BEN ACHOUR (R.)**, (sous dir.), *Lexique élémentaire de droit international et d'institutions internationales*, CPU, Tunis, 2006.
- **BONIFACE (P.)**, (sous dir.), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Hatier, 1996.
- **BOUCHET-SAULNIER (F.)**, (sous dir.), *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, Paris, la Découverte, 2000.
- **CHAIGNEAU (P.)**, (sous dir.), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Economica, 1998.
- **FRANCESCAKIS (Ph.)**, (sous dir.), *Répertoire de droit international*, Paris, Dalloz, 1969.
- **FREDERIK (B.)**, (sous dir.), *Dictionnaire des Questions Internationales*, Paris, éditions l'Atelier, 1995.
- **LAKEHAL (M.)**, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, ellipses, 2006.
- **SALMON (J.)**, (sous la dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001.
- **SMOUTS (M-C), BATTISTELLA (D.), VENNESSON (P.)**, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003.

VI- RECUEILS DE JURISPRUDENCE

- **HAMBRO (E.)**, *La jurisprudence de la cour internationale de justice*, Leyden, Sijthoff, 1972.
- **LAGHMANI (S.)**, *Répertoire élémentaire de jurisprudence internationale*, Tunis, CERP, 1993.
- **THIERRY (H.)**, *Droit et relations internationales : Traités, résolutions et jurisprudence*, Paris, Montchrestien, 1984.

MONOGRAPHIES

Ex-Yougoslavie, Kosovo

- **ANTONOPOULOS (C.)**, « The NATO military action against the Federal Republic of Yugoslavia and the international law on use of force », in *RHDI*, vol. 52, 1999/2, pp. 411 - 457.
- **BONIFACE (P.)**, « Les leçons du conflit au Kosovo », in *Revue internationale et stratégique*, Dossier : Kosovo, bilan et perspectives, n°36, hiver 1999 - 2000, pp. 65 - 70.
- **BOYLE (D.)**, « Y a-t-il un génocide au Kosovo ? », in *Actualité et droit international*, juin 1999, <http://www.ridi.org/adi>
- **BUZZI (A.)**, *L'intervention armée de l'OTAN en République Fédérale de Yougoslavie*, Paris, Pedone, 2001.
- **CHRISTAKIS (T.)**, *L'ONU, le chapitre VII et la crise yougoslave*, Paris, Montchrestien, 1996.
- **CLARK (W-R)**, « Quand l'usage de la force devient nécessaire : la réponse militaire de l'OTAN à la crise du Kosovo », in *Revue de l'OTAN*, n° 2, été 1999, pp. 14 - 18.
- **COLLIN (F.)**, « Ex-Yougoslavie : l'aide humanitaire sans les droits humains », in *Revue Documents d'actualité*, mars 1993, pp. 125 et ss.
- **CORNU (Y.)**, « Bosnie : l'alibi humanitaire », entretien avec José-Mario Mendiluce, in *Politique internationale*, n° 61, automne 1993, pp. 297 - 306.
- **CORTEN (O.)**, « Portée et limites de l'argument légaliste dans le débat sur la guerre du Kosovo », in *La Revue nouvelle*, novembre 1999, pp. 106 - 114.
- **CORTEN (O.)**, **BETTATI (M.)**, « Les premières leçons du Kosovo », in *Le courrier de l'UNESCO*, juillet - août 1999, pp. 56 - 60.
- **CORTEN (O.)**, **DELCOURT (B.)**, « La guerre du Kosovo : le droit international renforcé ? », in *L'observateur des Nations Unies*, n° 8, printemps 2000, pp. 133 - 147.
- **CURRIE (J.)**, « NATO's humanitarian intervention in Kosovo: making or breaking interventional law », in *CYRIL*, vol. XXVI, 1998, pp. 303 - 333.
- **DAUDET (Y.)**, « Les opérations de maintien de la paix sont-elles toujours viables ? Observations sur les conflits en ex-Yougoslavie », in *Mélanges Thierry, L'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998, pp. 214 - 242.
- **DJAMCHID (M.)**, « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle de non-recours à la force », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 837, mars 2000.
- **FRANCK (T.M)**, « Lessons of Kosovo », in *AJIL*, 1999, vol. 93, pp. 857 - 860.
- **HEMPTINNE (J. de)**, « La définition du crime contre l'humanité par le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1998, pp. 763 - 779.

- **HENKIN (L.)**, « Kosovo and the law of humanitarian intervention », in *AJIL*, 1999, vol. 93, pp. 824 - 828.
- **KOHEN (M.)**, « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », in *Revue belge de droit international*, vol.XXXII, 1999/1, pp. 122 - 148.
- **MERCIER (M.)**, *Crimes sans châtement : L'action humanitaire en ex-Yougoslavie*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- **MOMTAZ (D.)**, « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle de non-recours à la force », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mars 2000, vol.837, pp. 89 - 101.
- **PACREAU (X.)**, *De l'intervention au Kosovo en 1999 à l'intervention en Irak de 2003*, Paris, LGDJ, 2003.
- **PELLET (A.)**, « La guerre du Kosovo : le fait rattrapé par le droit », in *Forum du droit international*, 1999/1, pp. 163 - 164.
- **RYTTER (J.E.)**, « Humanitarian intervention without the security council : from San Francisco to Kosovo, and beyond », in *NJIL*, 2001, vol. 70, pp. 121 - 160.
- **SIMMA (B.)**, « NATO, the UN and the use of force », in *EJIL*, 1999, pp. 1 - 2.
- **SUR (S.)**, « L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », in *AFDI*, 1999, pp. 280 - 291.
- **SUR (S.)**, « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », in *Les notes de l'IFRI*, n° 22, La documentation française, Paris, septembre 2000.
- **VALTICOS (N.)**, « Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie : où va-t-on ? Éclipse du Conseil de sécurité ou réforme du droit de veto ? », in *RGDIP*, 2000/1, pp. 5 - 17.
- **WECKEL (Ph.)**, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la charte fissurée », *RGDIP*, 2000/1, pp. 19 - 35.

Irak

- **BOZARSLAN (H.)**, « Interventions armées et causes humanitaires. De la géopolitique à l'humanitaire : le cas du Kurdistan de l'Irak », in *Cultures et conflits*, n° 11, 1993, pp. 41 - 64.
- **CARPENTIER (Ch.)**, « La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ? », in *Études Internationales*, Québec, vol. 23, n° 2, juin 1992, pp. 279 - 316.
- **CHALIAND (G.)**, « Ne rêvons pas, le droit d'ingérence humanitaire pour les Kurdes n'est pas l'amorce d'un nouvel ordre international », in *Politis*, Paris, avril 1991.
- **DAEMS (A.)**, « L'absence de base juridique de l'opération *Provide Comfort* et la pratique belge », in *Revue belge de droit international*, 1992, pp. 271 - 276.
- **DENIS (C.)**, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées contre l'Irak postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) », in *RBDI*, vol. 31, 1998, pp. 485 et ss.

- **DJIENA-WEMBOU (M-C)**, « Réflexions sur la validité et la portée de la résolution 678 du Conseil de sécurité », in *RADIC*, vol.5, n° 1, mars 1993, pp. 34 - 54.
- **LUCRON (C-P)**, « Du devoir d'assistance à l'intention d'ingérence. L'aide humanitaire dans la crise du Golfe », in *Revue du Marché commun*, 1991, n° 349, pp. 496 - 503.
- **MALANCZUK (P)**, « The kurdish crisis and allied intervention in the aftermath of the second gulf war », in *EJIL*, 1991, pp. 114 - 128.
- **MERLE (M.)**, *La crise du Golfe et le nouvel ordre mondial*, Paris, Economica, 1991.
- **NEZAN (K.)**, « L'ingérence humanitaire et les Kurdes », in *Relations internationales et stratégiques*, 1991/3, pp. 114 - 119.

Rwanda

- **BRAECKMAN (C.)**, *Rwanda, Histoire d'un génocide*, Paris, Fayard, 1994.
- **DESTEXHE (A.)**, *Rwanda, essai sur le génocide*, Bruxelles, éditions Complexes, 1995.
- **DUPAQUIER (J-F)**, (sous dir.), *La justice internationale face au drame rwandais*, Paris, Karthala, 1996.
- **HEUSCH (L.)**, « Rwanda : les responsabilités d'un génocide », in *Défense nationale*, 1995, pp. 24 et ss.
- **JUPPE (A.)**, « Intervenir au Rwanda », in journal *Libération*, Paris, du 16 juin 1994.
- **LEYMARIE (Ph.)**, « Litigieuse intervention française au Rwanda », in *Le Monde diplomatique*, Paris, juillet 1994, page 3.
- **MBADINGA (M-I)**, « Considérations sur la légalité des interventions militaires étatiques dans la crise du Rwanda (1990 - 1994) », in *RADIC* (1998), pp. 1 - 30.
- **MEGRET (F.)**, *Le tribunal pénal international pour le Rwanda*, Paris, Pedone, 2002.
- **MOUTON (J-D)**, « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », in *Annuaire français de droit international*, XI, 1994, pp. 214 - 242.
- **MUBIALA (M.)**, « Le tribunal international pour le Rwanda », in *RGDIP*, 1995/4, pp. 929 - 954.
- **OUGUERGOUZ (F.)**, « La tragédie rwandaise du printemps 1994 : quelques considérations sur les premières réactions de l'ONU », in *RGDIP*, 1996/1, pp. 149 - 177.
- **SADA (H.)**, « L'opération Turquoise, l'ONU et l'OUA », in *Revue de la défense nationale*, octobre 1994, page 178.
- **WILLAME (J-C)**, *L'ONU au Rwanda (1993- 1995) : La Communauté internationale à l'épreuve d'un génocide*, éditions Maison neuve-Larose, 1996.

Somalie

- **BRAUMAN (R.)**, *Le crime humanitaire. Somalie*, Arléa, Paris, 1993.

- **CHAUVANCY (F.)**, « Somalie : le retour à la réalité », in *Défense nationale*, n° 51/5, mai 1995, pp. 143 - 147.
- **COMPAGNON (D.)**, « Somalie : les limites de l'ingérence humanitaire : l'échec politique de l'ONU », in *Afrique politique*, 1995, pp. 193 - 202.
- **COICAUD (J-M)**, « Les Nations Unies en Somalie entre maintien et imposition de la paix », in *Le trimestre du Monde*, 1994, n°1, pp. 104 et ss.
- **DJIENA WEMBOU (M.C)**, « Réflexions sur la validité et la portée de la résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité », in *Revue africaine de droit international et comparé*, n° 5/2, 1993, pp. 340 et ss.
- **MARSHALL (R.)**, « Somalie : Autopsie d'une intervention », in *Politique internationale*, n° 461, automne 1993, pp. 191 - 208.
- **MARSHALL (R.)**, « La militarisation de l'humanitaire : l'exemple somalien », in *Cultures et conflits*, dossier : Interventions armées et causes humanitaires, automne 1993, pp. 77 et ss.
- **OLINGA (A.D)**, « A propos de l'ingérence humanitaire de l'ONU en Somalie : Réflexion sur le fondement et la portée de la résolution 794 (3 décembre 1992) du Conseil de sécurité », in *Revue universelle des droits de l'homme*, n° 6/12, décembre 1994, pp. 449 - 455.
- **SMITH (S)**, *Somalie : la guerre perdue de l'humanitaire*, Paris, éditions Calmann-Lévy, 1993.

Timor oriental

- **ABLINE (G.)**, « De l'indépendance du Timor oriental », in *RGDIP*, 2003/2, pp. 349 - 375.
- **BULLIER (A.)**, « La question du Timor oriental : entre sauvagerie et souveraineté », in *Les petites affiches*, octobre 1999, n° 196, page 17.
- **CAHIN (G.)**, « L'action internationale au Timor oriental », in *Annuaire français de droit international*, 2000, pp. 139 - 175.
- **LEVRAT (N.)**, « Le droit international humanitaire au Timor oriental : entre théorie et pratique », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 2001, n° 841, pp. 77 - 100.
- **RAULIN (A. de)**, « L'ONU et la faillite d'un système de sécurité collective : l'exemple du Timor oriental », in *Les petites affiches*, octobre 1999, n° 196, pp. 14 - 16.
- **SCHERER (S.)**, « Le Timor oriental dans l'après Suharto : espoirs d'ouverture pour le règlement du conflit », in *Etudes internationales*, 1999, pp. 889 - 907.
- **SCHERER (S.)**, « Destin tragique au Timor oriental », in *Défense nationale*, 1999, pp. 102 - 118.
- **SOREL (J-M)**, « Timor oriental : un résumé de l'histoire du droit international », in *RGDIP*, 2000/1, pp. 37 - 60.
- **VASCONCELOS (A.)**, « L'intervention au Timor oriental et multilatéralisme possible », in *Politique étrangère*, 2000, pp. 135 - 149.

DOCUMENTS OFFICIELS

1 - Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies

- Résolution n° 2131 (XX) du 21 décembre 1965 portant : « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté ».
- Résolution n° 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 portant : « Déclaration des Nations Unies relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, conformément à la Charte des Nations Unies ».
- Résolution n° 31/91 (XXIX) du 14 décembre 1976 portant « Non-intervention dans les affaires intérieures des Etats ».
- Résolution n° 36/103 du 9 décembre 1981 portant : « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats ».
- Résolution n° 43/131 du 8 décembre 1988 portant : « Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ».
- Résolution n° 45/100 du 14 décembre 1990 portant : « Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ».
- Résolution n° 45/101 du 14 décembre 1990 portant : « Nouvel ordre humanitaire international ».
- Résolution n° 45/102 du 14 décembre 1990 portant : « Promotion de la coopération internationale dans le domaine humanitaire ».
- Résolution n° 46/182 du 19 décembre 1991 portant : « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'ONU ».

2 - Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies

- Résolution 688 (1991) adoptée par le CS à sa 2982^e séance, le 5 avril 1991 (affaire des Kurdes de l'Irak).
- Résolution 770 (1992) adoptée par le CS à sa 3106^e séance, le 13 août 1992 (affaire de l'ex-Yougoslavie, Bosnie-Herzégovine).
- Résolution 787 (1992) adoptée par le CS à sa 3137^e séance, le 16 novembre 1992 (affaire de l'ex-Yougoslavie, Bosnie-Herzégovine).
- Résolution 794 (1992) adoptée par le CS à sa 3145^e séance, le 3 décembre 1992 (affaire de la Somalie).
- Résolution 836 (1993) adoptée par le CS à sa 3228^e séance, le 4 juin 1993 (affaire de l'ex-Yougoslavie, Bosnie-Herzégovine).
- Résolution 929 (1994) adoptée par le CS à sa 3392^e séance, le 22 juin 1994 (affaire du Rwanda).
- Résolution 1244 (1999) adoptée par le CS à sa 4011^e séance, le 10 juin 1999 (affaire du Kosovo).
- Résolution 1264 (1999) adoptée par le CS à sa 4045^e séance, le 15 septembre 1999 (affaire du Timor oriental).

3- Rapports portant sur l'intervention, l'ingérence et les questions humanitaires

- Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale : « la chute de Srebrenica », (A/54/549, 15 novembre 1999).
- Rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda, (S/1999/1257, 16 décembre 1999).
- Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'organisation des Nations Uniesb dit « *Rapport Brahimi* », (A/55/305 - S/2000/809, 21 août 2000).
- Rapport du Secrétaire général intitulé : « *Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies* », (S/2001/394, 20 avril 2001).
- Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, « *La responsabilité de protéger* », 2001, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international.
- Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* », (A/59/565, 2 décembre 2004).
- Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* », A/59/2005, 24 mars 2005).

4- Autres textes portant sur l'intervention, l'ingérence et les questions humanitaires

- Article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, du 11 juillet 2000.
- Résolution de l'Institut de droit international portant sur : « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats », Session de Saint-Jacques de Compostelle, 14 septembre 1989, *AIDI*, vol. 63 - I, 1990, pp. 338 - 345.
- Déclaration du 24 septembre 1999, émise à l'occasion du 35^e anniversaire de la création du groupe des 77, Cf. <http://www.g77.org/docs/decl/1999/html>.
- Déclaration adoptée par le Sommet du Sud du groupe des 77 réuni à la Havane, du 10 au 14 avril 2000, <http://www.g77.org/main/docs/southsummit.doc>.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....	1
PARTIE PREMIERE.....	31
L'ACTION HUMANITAIRE : UNE PRATIQUE DISCRIMINATOIRE.....	31
CHAPITRE PREMIER :LES ACTIONS HUMANITAIRES AUTORISEES PAR LE CONSEIL DE SECURITE.....	39
SECTION PREMIERE :L'ACTION HUMANITAIRE EN EX-YOUGOSLAVIE.....	46
Paragraphe premier.....	50
La résolution 770 (1992) ne consacre pas de droit d'ingérence.....	50
A- La résolution 770 (1992) a pour fondement le chapitre VII de la CNU	53
B- La résolution 770 (1992) élargit les compétences du Conseil de sécurité.....	59
Paragraphe deuxième.....	65
La résolution 770 (1992) reconnaît un droit d'assistance humanitaire et non un droit d'ingérence.....	65
A- La résolution 770 (1992) autorise un droit d'assistance humanitaire	66
B- La résolution 770 (1992) n'autorise pas le recours à la force armée	73
SECTION DEUXIEME :L'ACTION HUMANITAIRE EN SOMALIE.....	84
Paragraphe premier.....	88
La résolution 794 (1992) ne consacre pas de droit d'ingérence.....	88
A- La résolution 794 (1992) a pour fondement le chapitre VII de la CNU	90
a) La question conflictuelle en Somalie : élément premier de la menace à la paix	94
b) L'entrave à l'acheminement de l'aide humanitaire : élément aggravant de la menace à la paix	98
B- La portée du consentement de la Somalie à l'action humanitaire.....	102
a) L'ambiguïté de l'existence de l'Etat somalien	103
b) L'ambiguïté du consentement de l'Etat somalien	110
Paragraphe deuxième.....	112
La résolution 794 (1992) reconnaît un droit d'assistance humanitaire et non un droit d'ingérence.....	112
A- La résolution 794 (1992) autorise un droit d'assistance humanitaire	114

B- La résolution 794 autorise le recours à la force armée	119
a) Les conditions de sécurité pour l'acheminement de l'aide humanitaire	120
b) Le contrôle de l'action humanitaire	127
SECTION TROISIEME :L'ACTION HUMANITAIRE AU RWANDA.....	135
Paragraphe Premier.....	140
L'action du Conseil de sécurité ne consacre pas de droit d'ingérence.....	140
A) La MINUAR I ne fonde pas de droit d'ingérence	141
B) La MINUAR II ne fonde pas de droit d'ingérence	146
Paragraphe deuxième.....	151
L'action unilatérale des Etats ne constitue pas un droit d'ingérence.....	151
A- L'intervention unilatérale de la France	152
a) La base légale de l' <i>Opération turquoise</i>	154
b) Les apports de l' <i>Opération turquoise</i>	160
B- L'intervention unilatérale des Etats-Unis	167
a) La base légale de l'opération <i>Support Hope</i>	168
b) Les apports de l'opération <i>Support Hope</i>	172
SECTION QUATRIEME :L'ACTION HUMANITAIRE AU TIMOR ORIENTAL ...	181
Paragraphe premier.....	186
La résolution 1264 (1999) ne consacre pas de droit d'ingérence.....	186
A- La résolution 1264 (1999) a pour fondement le chapitre VII de la Charte des Nations Unies.....	187
B- La portée du consentement de l'Indonésie à l'action humanitaire.....	194
Paragraphe deuxième.....	201
La résolution 1264 (1999) reconnaît un droit d'assistance humanitaire et non un droit d'ingérence.....	201
A- La résolution 1264 (1999) autorise un droit d'assistance humanitaire	202
B- La résolution 1264 (1999) autorise le recours à la force armée	206
CHAPITRE DEUXIEME :LES ACTIONS HUMANITAIRES NON AUTORISEES PAR LE CONSEIL DE SECURITE.....	221
SECTION PREMIERE :L'ACTION HUMANITAIRE AU KURDISTAN IRAKIEN.	226
Paragraphe premier.....	231
Une action armée non conforme au droit international.....	231
A- Une action menée en marge de l'autorisation du Conseil de sécurité	232
a) Absence d'une autorisation explicite antérieure.....	234

b) Absence d'une autorisation implicite antérieure.....	238
B) Une action faussement justifiée par des considérations humanitaires.....	240
Paragraphe deuxième.....	246
Une action armée ne fondant pas de droit d'ingérence.....	246
A) Ambiguïtés de la condamnation de l'action.....	248
a) Absence de condamnation de l'action par les Etats	250
b) Condamnation de l'action par la doctrine	252
B) Une action ne se substituant pas à celle du Conseil de sécurité	254
SECTION DEUXIEME :L'ACTION HUMANITAIRE AU KOSOVO.....	269
Paragraphe Premier.....	274
Une action non conforme au droit international.....	274
A) Une action menée en marge de l'autorisation du Conseil de sécurité	277
a) Absence d'une autorisation implicite antérieure.....	279
b) Absence d'une autorisation implicite postérieure	286
B) Une action faussement justifiée par des considérations humanitaires.....	291
a) Contestation des objectifs de l'OTAN	294
b) Contestation des moyens mis en œuvre par l'OTAN	299
Paragraphe deuxième.....	304
Une action ne fondant pas de droit d'ingérence.....	304
A) Une action condamnée par l'ensemble de la communauté internationale.....	305
a) Condamnation de l'action par les Etats	306
b) La condamnation de l'action par la doctrine.....	311
B) Une action ne se substituant pas à celle du Conseil de sécurité	314
CONCLUSION DE LA PARTIE PREMIERE.....	324
PARTIE DEUXIEME	329
LE DROIT D'INGERENCE :UNE REGLEMENTATION PRECAIRE.....	329
CHAPITRE PREMIER :LA LEGALITE DE L'INGERENCE HUMANITAIRE	335
SECTION PREMIERE	340
LES OBSTACLES JURIDIQUES AU DROIT D'INGERENCE HUMANITAIRE	340
Paragraphe premier.....	342
L'ingérence humanitaire : une atteinte au principe de non-recours à la force armée.....	
A- Consécration du principe.....	343
a) L'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies	344
b) Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies	348

c) La jurisprudence internationale.....	350
B- Etendue du principe.....	353
C- Interprétation du principe.....	358
a) Une interprétation restrictive du principe	358
b) Les limites d'une interprétation restrictive.....	361
Paragraphe deuxième :L'ingérence humanitaire : une atteinte au principe de non-intervention	365
A- Consécration du principe.....	366
a) L'article 15 § 8 du Pacte de la Société des Nations.....	367
b) L'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies	368
c) Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies	369
d) La jurisprudence internationale.....	372
B- Etendue du principe.....	375
C- Interprétation du principe.....	380
a) Une interprétation restrictive du principe	381
b) Les limites d'une interprétation restrictive.....	384
SECTION DEUXIEME.....	387
L'EMERGENCE JURIDIQUE SOUPCONNEE D'UNE NOTION CONFUSE	387
Paragraphe premier.....	389
La consécration du droit à l'assistance humanitaire ne fonde pas de droit d'ingérence.....	389
A- La résolution 43/131 reconnaît une assistance humanitaire et non un droit d'ingérence.....	391
a) Contenu de la résolution 43/131	392
b) Etendue de la résolution 43/131.....	394
B- La résolution 45/100 reconnaît une assistance humanitaire et non un droit d'ingérence.....	400
a) Contenu de la résolution 45/100	402
b) Etendue de la résolution 45/100.....	405
Paragraphe deuxième : Le droit d'ingérence : nouveau droit en lente gestation ?.....	411
A- Le droit d'ingérence : une légalité contestée.....	412
a) Le droit d'ingérence : une notion confuse	413
b) Le droit d'ingérence : un contenu imprécis	416

c) Le droit d'ingérence : un fondement juridique incertain	419
B- Le droit d'ingérence : une ambiguïté constante	422
a) La thèse interventionniste	423
b) La thèse non-interventionniste	428
SECTION TROISIEME.....	438
L'ETAT ACTUEL DU DROIT D'INGERENCE	438
Paragraphe premier.....	440
Du droit d'ingérence à la « Responsabilité de protéger ».....	440
A) Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats.....	441
B) Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau de 2004.....	449
C) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 24 mars 2005.....	454
D) Document final du Sommet mondial du 20 septembre 2005.....	459
Paragraphe deuxième.....	471
Le droit d'intervention reconnu à l'Union africaine.....	471
A) L'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000.....	472
B) Le Protocole d'amendements de l'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 3 février 2003	481
CHAPITRE DEUXIEME.....	491
LA LEGITIMITE DE L'INGERENCE HUMANITAIRE	491
SECTION PREMIERE	498
LA MOTIVATION HUMANITAIRE :CONDITION LEGITIMANTE DE L'INGERENCE	498
Paragraphe premier : La recherche d'une légitimité de l'ingérence humanitaire à travers la conformité à la morale internationale.....	502
A- L'intervention humanitaire : un problème éthique ?	506
a) Le droit à la vie	508
b) Le devoir de solidarité internationale	515
B- L'intervention humanitaire : morale de l'extrême urgence ?.....	521
a) L'état de nécessité	524
b) La situation de détresse.....	526
Paragraphe deuxième...La recherche d'une légitimation de l'ingérence à travers les principes de l'Etat de droit.....	531
A- La légitimité démocratique : une voie vers l'ingérence démocratique ?.....	534

a) Ingérence et Démocratie	535
b) Ingérence et lutte contre le terrorisme	542
B- La question des droits de l'homme : une voie vers l'ingérence humanitaire ?	554
a) Des normes universellement reconnues.....	555
b) Des normes non universellement respectées et inéquitabement invoquées.....	559
SECTION DEUXIEME.....	567
LES DERIVES DE L'HUMANITAIRE DANS L'ORDRE INTERNATIONAL	567
Paragraphe premier.....	570
L'ingérence humanitaire : slogan d'opportunité politique ?.....	570
A- L'ingérence humanitaire : illusion juridique ou non sens ?.....	571
a) La prolifération de l'humanitaire	572
b) Les pièges de l'engagement humanitaire.....	577
B- L'ingérence humanitaire ou la loi du tapage ?	581
a) Les médias et l'humanitaire : éthique de l'information ou charité spectacle ?	583
b) Les médias au service de l'action humanitaire	592
Paragraphe deuxième.....	601
L'ingérence humanitaire : instrument de politique inavouée ?.....	601
A- L'humanitaire au service des grandes puissances.....	603
a) L'intervention d'humanité : logique de puissance	604
b) L'ingérence humanitaire : nouvel enjeu de la politique Nord- Sud.....	609
B- L'incontournable politisation de l'ingérence humanitaire	616
a) Les motifs d'un humanitaire politisé	619
b) Les dangers d'un humanitaire politisé	623
CONCLUSION DE LA PARTIE DEUXIEME	633
CONCLUSION GENERALE	637
BIBLIOGRAPHIE.....	651
TABLE DES MATIERES.....	687