

Céline GRAVIÈRE
Laetitia MILLOT

LA DOCTRINE INTERNATIONALE ET LA NOTION D'INGERENCE HUMANITAIRE

DEA Droits de l'Homme et libertés publiques
Séminaire de Droit international humanitaire
Sous la direction de Mme S. SZUREK
Année 1999 – 2000

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. DE L'ACTION HUMANITAIRE A L'INGERENCE HUMANITAIRE

A. Les acteurs de l'humanitaire

B. Les ambiguïtés de la notion d'ingérence humanitaire

II. LE PRINCIPE DE NON-INTERVENTION AUTORISE LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT D'ASSISTANCE AUX VICTIMES

A. Une réaction non armée à une violation massive des droits de l'Homme ne constitue pas une ingérence

B. Vers la consécration d'une obligation de réaction?

III. L'ILLICITE D'UN DROIT D'INTERVENTION ARMEE UNILATERALE

A. Le Conseil de sécurité, seul titulaire d'un "droit d'ingérence" armée

B. Les questions soulevées par l'intervention de l'OTAN au Kosovo : l'émergence d'une nouvelle coutume?

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

INTRODUCTION

"Lorsqu'un gouvernement (...) 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 respectable 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 société humaine qui ne doit pas être outragé."

Ces idées, d'une étonnante modernité, sont celles qui furent à l'origine du développement d'une doctrine du 19^{ème} siècle, légitimant ce qu'on a appelé "l'intervention d'humanité". L'intervention d'humanité, conduite diplomatiquement ou militairement est le fait d'un Etat vis à vis d'un autre Etat ; elle tend à venir en aide à ses propres nationaux dont les biens ou la vie sont menacés ou de faire cesser des violations graves et répétées des droits de la personne.

Les exemples les plus frappants en ont été les interventions répétées des puissances européennes dans l'Empire Ottoman pour la protection des chrétiens persécutés, durant le 19^{ème} siècle. Le 20^{ème} vit également de telles interventions, ainsi les actions armées des Etats-Unis dans les Caraïbes en 1904 ou pour citer des précédents plus récents, le raid israélien sur Entebbe en 1976 en vue de libérer des prisonniers de terroristes, l'intervention de la France en République centrafricaine ou encore l'expédition américaine à Grenade en 1983. Ces interventions étaient toutes motivées officiellement par des raisons humanitaires.

De nombreux auteurs ont fait remarquer que les motivations réelles des Etats étaient tout autres. *"Il s'agissait le plus souvent, sous des prétextes humanitaires, d'interventions tout court dans les affaires intérieures d'autres Etats. A tout coup, l'intervenant y avait un intérêt politique direct : apporter son aide à un des protagonistes en train de perdre la partie dans une guerre civile, faire tomber un*

¹ ROLIN-JACQUEMYNS (G.), Note sur la théorie du droit d'intervention, RDILC, 1876, p.673. Il faut relever que des auteurs plus anciens tels Grotius, Vattel, Puffendorf ou de Vittoria prenaient déjà des positions similaires en leur temps.

*gouvernement dont l'idéologie déplaisait, influencer dans un sens ou un autre le cours d'une guerre de sécession, secourir ses ressortissants pris au piège d'un conflit interne mais sans grand souci de la vie des populations locales."*²

Ces critiques sont en substance reprises par les détracteurs du concept d'ingérence humanitaire, concept qui réactualise l'idée d'une intervention à but humanitaire. La formulation de "*devoir d'ingérence*" se retrouve pour la première fois en 1987, comme titre de l'ouvrage reprenant les développements de la "Première conférence internationale de droit et de morale humanitaire" organisé par Mario Bettati et Bernard Kouchner à Paris³. Le mot était lâché, la polémique lancée. En effet, parler d'ingérence vient directement heurter le principe de souveraineté nationale, d'où l'importance de savoir de quoi l'on parle exactement et de lever les ambiguïtés de la notion (I). Il apparaît que le droit international ne reconnaît qu'un droit d'assistance aux victimes (II), un droit d'intervention armée unilatérale restant en tout état de cause illicite (III).

I. DE L'ACTION HUMANITAIRE A L'INGERENCE HUMANITAIRE

Le rôle croissant des Organisations Non Gouvernementales (ONG) dans l'action humanitaire est venu modifier les règles du jeu dans la mesure où elles ont été amenées à passer outre le consentement de l'Etat, lorsque la situation l'exigeait. C'est cette attitude de certains acteurs de l'humanitaire (A) qui a conduit à la formulation du concept d'ingérence humanitaire (B).

A. Les acteurs de l'humanitaire

Historiquement, le premier acteur en matière d'action humanitaire est le Comité International de la Croix-Rouge. Il dispose en vertu des Conventions de Genève de 1949, d'un droit d'initiative s'analysant comme le droit pour le CICR de proposer aux Parties contractantes des activités humanitaires au profit des victimes. Ce droit d'initiative reste conditionné par le consentement de l'Etat.

² SALMON (J.), préface de CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 283 p.

³ BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.), *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, 300 p.

Cependant, l'acceptation du rôle accordé au CICR par les Conventions de Genève emporte l'obligation pour l'Etat d'examiner de bonne foi l'action proposée⁴. Il n'en reste pas moins que sans consentement de l'Etat, le CICR ne pourra intervenir.

Par ailleurs, l'obligation de neutralité et de discrétion imposée par son statut, si elle est garante d'une intervention strictement humanitaire et apolitique, fut souvent critiquée, notamment par les défenseurs de la seconde génération de l'action humanitaire *"celle des French Doctors et des multiples ONG médicales et sanitaires nées à la fin des années 60 (...) qui refuse les effets d'une neutralité paralysante aux conséquences passives."*⁵ Toutefois, cette opinion n'est pas partagée par tous. C'est cette neutralité du CICR qui lui permet d'obtenir le consentement de certains Etats qui ne veulent pas d'une quelconque "ingérence" dans leurs affaires intérieures. En outre, *"l'absence de dénonciations médiatiques ne signifie pas absence de dénonciation, ni même absence de dénonciations publiques (...). On oublie qu'il dénonce les violations des Conventions de Genève auprès des Etats concernés, qui ont alors l'obligation d'y remédier; et qu'il communique souvent ses constatations à l'ensemble des Etats (...)."*⁶

Néanmoins, c'est les insuffisances de l'action du CICR qui ont poussé certaines ONG, au premier rang desquelles Médecins Sans Frontières (MSF), à outrepasser le consentement des Etats afin d'intervenir auprès des victimes. La démarche de MSF est à l'opposé de celle de la Croix-Rouge : il faut contourner, ignorer les Etats, agir dans l'illégalité si cela est nécessaire (sans-frontiérisme); il faut hurler, dénoncer, ne rien cacher des crimes vus. C'est ainsi que les ONG *"avaient peu à peu hissé au rang de coutume une certaine forme d'ingérence humanitaire qui, inspirée par une exigence morale – l'aide aux victimes, à toutes les victimes, sans choix préalable –, pouvait être protégée contre les attaques."*⁷ Il faut relever néanmoins que des auteurs de droit international considèrent que les

⁴ TORELLI (M.), *Le droit international humanitaire*, Paris, PUF, coll. Que sais-je?, 126 p.

⁵ BETTATI (M.), *Souveraineté et assistance humanitaire*, in : *Humanité et droit international*, Mélanges René Jean-Dupuy, Pédone, 1991.

⁶ RUSSBACH (O.), in PELLET (A.), *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire?*, Problèmes politiques et sociaux, n°758-759, 1995, pp 39-41.

⁷ BRAUMAN (R.), *Contre l'humanitarisme*, Esprit, novembre 1991, pp 77-85.

ONG ne sont pas concernées par le concept de "droit d'ingérence" dans la mesure où elles ne sont pas des sujets du droit international.

L'entrée des Etats sur la scène humanitaire est venue remettre en cause l'émergence de cette coutume. L'ingérence humanitaire était tolérée, l'ingérence étatique non. En effet, les buts strictement humanitaires des Etats sont en règle générale sujet à caution. Cependant, les Etats ne doivent pas forcément rester passifs devant de graves violations des droits de la personne humaine. Avant d'étudier dans quelle mesure les Etats peuvent, voire sont tenus d'intervenir, il reste à relever les incertitudes terminologiques entourant la notion d'ingérence humanitaire.

B. Les ambiguïtés de la notion d'ingérence humanitaire

Les formules pour désigner ce qu'on nomme ici sous le vocable d'"ingérence humanitaire" sont multiples. Comme le relève Pierre-Michel EISENMANN, "*le bouquet des formules est imposant : obligation d'assistance, droit d'assistance, devoir d'ingérence (humanitaire), droit d'ingérence (humanitaire), devoir d'intervention, droit d'intervention humanitaire, etc...*"⁸. Ceci illustre les hésitations doctrinales quant au concept d'ingérence humanitaire. L'idée de droit est généralement invoquée lorsqu'on évoque l'assistance aux victimes, conditionnée par la possibilité d'y avoir accès. La notion de devoir s'attache davantage à l'obligation de faire respecter les droits fondamentaux de la personne humaine : droit à la vie et droit à la santé. Une seconde clé de lecture oppose droit d'assistance aux victimes, appliqué essentiellement aux organisations humanitaires et un droit d'ingérence qui serait celui des Etats, "*fondé sur une sorte de conscience, de morale internationale*"⁹.

Ces imprécisions terminologiques sont à l'origine de confusions conceptuelles, dans un domaine plus que sensible puisque touchant à la souveraineté des Etats. Il convient de préciser que l'ingérence ne renvoie pas à un

⁸ Voir PELLET (A.), Droit ou devoir d'assistance humanitaire, op.cit.

⁹ KOUCHNER (B.), Entretien au Monde, Paris, 30.04.91.

concept du droit international positif, au contraire de l'intervention. Toutefois, comme le souligne le doyen BETTATI, les deux sont proches puisque le terme ingérence au sens commun signifie "*action de s'immiscer indûment, sans en être requis ou sans en avoir le droit, dans les affaires d'autrui*". De cette proximité découle la réticence des Etats à admettre la notion d'ingérence, même fondée sur des motifs humanitaires.

Certains auteurs vont jusqu'à réclamer la consécration d'un droit d'ingérence armée humanitaire. Il ne relèverait pas d'une compétence discrétionnaire de l'Etat mais serait soumis à certaines conditions. La première tient au but de l'action, qui doit être strictement humanitaire. La deuxième condition étant que les droits de l'Homme doivent avoir été systématiquement et gravement violés. E-C. STOWELL admet ainsi l'intervention "*lorsque les habitants d'un Etat sont soumis à un traitement si arbitraire, abusif et persistant qu'il dépasse les limites de la raison et de justice dans lesquelles doit se maintenir le gouvernement*"¹⁰. Ainsi, le critère de gravité des violations des droits de l'Homme prend toute son importance. En effet, la plupart des auteurs, y compris ceux qui sont opposés à cette forme d'intervention, se réfèrent généralement à des violations graves, massives, persistantes, ou à large échelle des droits fondamentaux. Quels que soient les termes employés, il ressort qu'en règle générale le recours à la force armée n'est envisagé a priori que face à des violations des droits de l'Homme que la Commission de Droit International a qualifiées de "crimes internationaux" dans l'article 19 de la première partie de son projet sur la responsabilité des Etats. Cependant, il faut rappeler que le recours unilatéral à la force armée reste prohibé par le droit international.

D'ailleurs, nombre d'auteurs favorables à l'ingérence humanitaire admettent que l'action ne peut être le chef d'un seul Etat. Ainsi, pour ROUGIER, l'intervenant ne peut agir que conjointement avec d'autres Etats¹¹. ARNTZ et ROLIN-JACQUEMYNS vont plus loin puisqu'ils exigent que l'intervention doit être exercée par une organisation internationale¹². Plus récemment, B. KOUCHNER a pris une

¹⁰ STOWELL (E-C), *La théorie et la politique de l'intervention*, RCADI, 1932 (II), pp.91-151, p.138.

¹¹ ROUGIER (A.), *La théorie de l'intervention d'humanité*, RGDIP, 1910, pp.468-526, p.499.

¹² ROLIN-JACQUEMYNS (G.), Note sur la théorie du droit d'intervention, RDILC, 1876, p.675 et 679.

position ambiguë puisqu'il pose que l'intervention doit être collective mais en même temps qualifie de licite des opérations militaires menées sans l'accord du Conseil de sécurité (*Provide comfort*)¹³.

Enfin, d'autres critères sont posés par certains auteurs. Ainsi, pour TESSON, le fait que les victimes aient demandé l'assistance étrangère conditionne la licéité de l'intervention¹⁴. Une partie de la doctrine impose en outre des critères de nécessité (échec des négociations ou action des Nations Unies inefficace ou absente) et de proportionnalité de l'action par rapport au but recherché.

En tout état de cause, le contenu du droit d'ingérence humanitaire est pour le moins imprécis. En conséquence, des abus peuvent être possibles, surtout quant à l'appréciation des critères fondamentaux du but strictement humanitaire et de l'importance des violations des droits de l'Homme. En effet, celle-ci est "*essentiellement fondée sur des critères de légitimité qui ne peuvent que varier selon les membres de la communauté internationale*"¹⁵. C'est pourquoi il faut se montrer prudent quant à la généralisation d'un droit d'ingérence humanitaire.

Si l'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat est prohibée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations-Unies, le principe autorise cependant, selon l'interprétation des textes et de la pratique des Nations-Unies, la reconnaissance d'un droit d'assistance aux victimes.

II. LE PRINCIPE DE NON-INTERVENTION AUTORISE LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT D'ASSISTANCE AUX VICTIMES

Si de prime abord, le principe de non-intervention semblait exclure toute intervention de la part de la communauté internationale sur le territoire d'un Etat souverain afin de remédier à une situation de violation des droits de l'Homme ou

¹³ Cité dans op. cit. , p. 155-156

¹⁴ TESSON (F.), *Humanitarian intervention*, New York, Transnational publisher, 1988, p.127 et suivantes.

¹⁵ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), op. cit. p. 158.

du droit international humanitaire, il s'avère en fait que le droit international non seulement autorise un certain type de réaction à ces situations (A), mais encore ferait naître une obligation d'intervention pesant sur la communauté internationale (B).

A. Une réaction non armée à une violation massive des droits de l'Homme ne constitue pas une ingérence

Le principe de non-intervention, principe de base du droit international, interdit d'une part l'intervention portant sur des matières où l'Etat est souverain, ce qui renvoie à la notion de domaine réservé des Etats ; d'autre part, l'intervention utilisant des moyens de contrainte.

S'agissant de la notion de domaine réservé des Etats, la doctrine dominante considère aujourd'hui que les droits de l'Homme protégés internationalement ne font pas partie de ce domaine réservé. Cette théorie se base sur l'existence d'une règle coutumière imposant le respect des droits de la personne humaine. Cette règle trouve son origine dans la Charte des Nations Unies, dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, dans les quatre Conventions de Genève et dans la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide¹⁶. Parmi les droits de l'Homme, ceux qualifiés de droits intangibles, tel le droit à la vie ou le droit à l'intégrité physique, sont généralement considérés comme des normes de *jus cogens*.

Ainsi, la CIJ affirme dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* 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 et avec les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*"(CIJ, Recueil 1980, p.42)¹⁷.

¹⁶ Dans son avis sur les *Réserves à la Convention sur le génocide*, la Cour a déclaré que "*les principes sous-tendant la Convention sont (...) reconnus par les nations civilisées comme liant les Etats même sans obligation conventionnelle*", CIJ, Recueil 1951, p.23.

¹⁷ Voir CORTEN (O) et KLEIN (P), op.cit, n°63 et suivants.

L'exclusion des droits intangibles du domaine réservé des Etats emporte la possibilité pour les autres Etats d'intervenir afin de faire cesser des violations de ces droits, sans que cette intervention puisse être qualifiée d'ingérence¹⁸.

Toutefois, c'est à la condition que l'intervention ne se réalise pas par le biais de mesures de contrainte. En effet, toute intervention unilatérale coercitive, telle une menace d'intervention armée ou toute autre mesure d'intimidation, est interdite¹⁹. A contrario, cela implique que des mesures non contraignantes comme des mesures économiques²⁰, des pressions diplomatique, etc...ne constituent pas des violations du principe coutumier de non-intervention. Au-delà, une aide strictement humanitaire accordée sans discrimination *"ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international"*²¹.

Par conséquent, la possibilité pour les Etats de réagir à des violations graves et massives des droits de la personne humaine est ouverte aux Etats, en toute conformité avec le droit international, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une réaction contraignante ou touchant au "domaine réservé" des Etats. La question est de savoir si au-delà de ce "droit d'intervention", il existe une "obligation de réaction".

B. Vers la consécration d'une obligation de réaction?

Le débat sur la notion d'ingérence humanitaire a fait des émules au sein de l'exécutif français, qui a décidé à partir de l'été 1988, de créer un secrétariat d'Etat ayant pour mission "de promouvoir le droit d'assistance humanitaire"²². C'est sur cette base que la diplomatie française a entrepris des démarches pour présenter

¹⁸ Voir notamment la position de O. CORTEN et P. KLEIN. En sens inverse, pour R. BRAUMAN *"L'ingérence entre Etats existe, certes, et depuis toujours, mais elle est d'ordre économique, politique, militaire, pas humanitaire ou morale"*, Entretien accordé au Monde, Paris, 24.11.1992.

¹⁹ Cf. Troisième partie : L'illicéité d'un droit d'intervention armée unilatérale

²⁰ La Cour Internationale de Justice admet les mesures américaines d'ordre économiques pour faire pression sur le régime sandiniste établi en 1979 au Nicaragua. En revanche, aucune aide aux forces d'opposition au gouvernement en place n'est autorisée, dans la mesure où elle constitue une intervention dans les affaires intérieures d'un Etat.

²¹ C.I.J. Affaire militaire et paramilitaire au Nicaragua, Recueil 1986 p.126 et analyse de CORTEN (O) et KLEIN (P), op.cit.

²² Article 2 du Décret n°88-888 du 23 août 1988.

un texte à la troisième Commission de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Cette proposition a débouché sur l'adoption le 8 décembre 1988 de la résolution 43/131 "Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre".

*"Ce texte a pour objet d'engager la communauté internationale dans un processus de reconnaissance d'un futur droit d'assistance humanitaire."*²³ Il vise à compléter et à renforcer le droit international humanitaire en favorisant l'accès aux victimes, en toutes circonstances, c'est-à-dire pas seulement en cas de conflits armés et pas seulement sous condition d'autorisation préalable. L'Assemblée Générale, **"préoccupée par les difficultés que peuvent rencontrer les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre pour recevoir une assistance humanitaire, (...), invite tous les Etats qui ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en œuvre par [les] organisations de l'assistance humanitaire, (...), pour lesquelles un accès aux victimes est indispensable"**. La résolution **"lance un appel (...)** à tous les Etats pour qu'ils apportent leur appui à ces mêmes organisations".

Selon Mario BETTATI, le libre accès aux victimes est précisément la partie la plus "révolutionnaire" de ce texte. Aux problèmes que peuvent rencontrer les victimes pour recevoir une telle assistance, la réponse des Nations Unies est claire : l'accès à ces dernières ne saurait être entravé par l'Etat touché, ni par les Etats voisins. Cependant, la résolution confirme le rôle premier qui revient aux Etats affectés *"dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs"*, ceci découlant du principe de souveraineté, réaffirmé au second point du texte.

Qu'advient-il en cas de refus de l'Etat concerné de laisser un libre accès aux victimes? Il faut rappeler, à cet égard, que l'article 59 de la quatrième Convention de Genève stipulait déjà qu'un Etat ne peut refuser arbitrairement l'acheminement de secours à sa population. Cette disposition combinée avec une

²³ BETTATI (M.), *Souveraineté et assistance humanitaire. Réflexion sur la portée et les limites de la résolution 43/131 de l'Assemblée Générale de l'ONU*, in Mélanges Jean-René DUPUY, Paris, Pédone, 1991, pp. 38-42.

interprétation extensive des termes de la résolution 43/131 et de celles qui ont suivi²⁴, permet de déduire l'existence d'une obligation d'intervention pour la communauté internationale, en cas de manquement de l'Etat à son devoir de secourir sa population. Pour Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, le consentement de l'Etat est obligatoire dans certaines circonstances : lorsque l'Etat n'est plus apte à secourir sa population et/ou lorsque l'aide provient d'une organisation à but strictement humanitaire et impartiale. L'Assemblée Générale a d'ailleurs condamné une puissance occupante pour violation de cette obligation dans sa résolution 45/170 du 18 Décembre 1990 par laquelle elle "*condamne le refus pour l'Irak d'accepter l'offre du gouvernement koweïtien d'envoyer une aide humanitaire, en particulier des médicaments, au peuple koweïtien assujetti à l'occupant*".

Si le refus arbitraire persiste, un autre Etat sera fondé à adopter une "*contre-mesure légitime*", consistant en l'envoi d'une mission strictement humanitaire, non accompagnée d'une quelconque utilisation de la force. Par ailleurs, il pourra s'adresser au Conseil de sécurité qui pourra prendre des mesures coercitives si est reconnue l'existence d'une menace contre la paix ou à la sécurité internationales. "*Moyennant le respect de ces conditions, une opération humanitaire non armée respecte pleinement le principe de non-intervention et ne relève donc nullement de la mise en œuvre d'un quelconque "droit" ou "devoir d'ingérence"*"²⁵.

III. L'ILLICITE D'UN DROIT D'INTERVENTION ARMEE UNILATERALE

Toute intervention armée unilatérale est prohibée par le droit international. En effet, un des principes fondamentaux est celui du non recours à la force dans la gestion des relations internationales. Ceci implique que seul le Conseil de sécurité est autorisé à recourir à la force pour sanctionner une violation du droit international (A). Toutefois, la pratique des Etats a récemment bouleversé ces données, puisqu'une opération armée de grande ampleur contre la République Fédérale de Yougoslavie (RFY) pour mettre fin aux violences des serbes contre les albanais du Kosovo, a été décidée, sans l'aval du Conseil de sécurité. Certains

²⁴ Voir not. La résolution de l'Assemblée Générale 45/100 du 14 Décembre 1990

²⁵ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), op.cit. p.145.

y voient l'émergence d'une nouvelle coutume, ce qui n'est pas sans susciter de nombreuses interrogations quant à l'avenir du droit international (B).

A. Le Conseil de sécurité, seul titulaire d'un "droit d'ingérence" armée

Le principe général d'interdiction de recours à la force est posé dans l'article 2 §4 de la charte des Nations Unies, qui dispose que "*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*". Ce principe a acquis une valeur coutumière. Cette valeur a été consacrée dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*. "*Le droit de la Charte concernant l'interdiction de l'emploi de la force constitue en soi un exemple frappant d'une règle de droit international qui relève du jus cogens*"²⁶.

En premier lieu, certains auteurs prétendent qu'une intervention destinée à mettre fin à des violations massives des droits de l'Homme ne tombe pas sous le coup de l'interdiction du recours à la force.

Ils déduisent du texte même de l'article 2§7, qui n'interdit pas *explicitement* le recours à la force, la possibilité d'une intervention à but strictement humanitaire. En effet, celle-ci, ne serait pas dirigée contre l'intégrité territoriale d'un autre Etat car c'est un acte strictement limité au rétablissement des droits de la personne enfreints. Par ailleurs, les défenseurs de l'ingérence humanitaire, affirment qu'elle n'est pas dirigée contre l'indépendance politique dans la mesure où elle n'a pas pour but la domination²⁷. Cependant une telle intervention tend nécessairement à limiter les pouvoirs de l'Etat visé²⁸, ce qui rend quelque peu caduc l'argument avancé. Enfin, certains soutiennent que l'ingérence humanitaire n'est pas incompatible avec les buts des Nations Unies. En effet, la doctrine favorable au droit d'ingérence soutient qu'un but des Nations Unies peut être enfreint par l'action pourvu qu'un autre but soit satisfait. Reste à savoir si c'est la satisfaction du but "promotion des droits de l'Homme" ou celle du but "maintien de la paix" qui

²⁶ CIJ, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, Recueil 1986, p.100 §190.

²⁷ TESON (F.), *Humanitarian intervention*, New York, Transnational publisher, 1988, p.127 et suivantes.

²⁸ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *op.cit.*, p.164.

prime, ce qui pose de la question d'une hiérarchie des buts. La majorité de la doctrine reconnaît que même s'il y avait une hiérarchie, il faudrait conclure à la prééminence du maintien de la paix sur la protection des droits de la personne humaine²⁹

Ceci se confirme à la lecture de l'avis relatif à *Certaines dépenses*, puisque la CIJ précise qu' "il est naturel d'accorder le premier rang à la paix et à la sécurité internationales, car les autres buts ne peuvent être atteints que si cette condition fondamentale est acquise"³⁰.

Certains auteurs, comme REISMAN, font apparaître un lien entre le respect des droits de l'Homme et le maintien de la paix. Selon eux, une intervention humanitaire respecterait en soi l'objectif du maintien de la paix puisque, en mettant fin à des violations massives des droits de la personne humaine, elle évite une rupture de la paix³¹. Cependant, la rupture de la paix, résultant de violations massives des droits de l'Homme, ne constitue qu'un risque hypothétique qui ne suffit pas à fonder en droit l'ingérence humanitaire.

En second lieu, des auteurs favorables à un droit d'ingérence humanitaire fondent la licéité de l'intervention sur l'argument de légitime défense. Mais, comme le soulignent O. CORTEN et P.KLEIN, "*l'exception de légitime défense ne saurait être retenue dans le cas d'interventions armées humanitaires, la violation des droits de la personne n'ayant aucun rapport avec un acte constitutif d'agression*"³².

En revanche, la position de G. Del VECCHIO est intéressante en ce qu'elle distingue deux cas où la guerre est autorisée : en cas de légitime défense en face d'une agression et en cas de "légitime réaction" contre une violation intolérable des droits humains élémentaires³³.

Mais cette réaction ne saurait être légitime que si elle est décidée et mise en œuvre par le Conseil de sécurité, organe central du mécanisme de sécurité collective. En effet, il peut seul décider de recourir à la force sur la base d'une

²⁹ Voir not. CEAUSU (D.), *Quelques considérations relatives à l'interdiction de l'emploi de la force dans les relations internationales et le droit de légitime défense*, Revue romaine d'études internationales, 1981, p.125.

³⁰ CIJ, Recueil 1962, p. 168.

³² CORTEN (O.) et KLEIN (P.), op.cit. p.193.

³³ Del VECCHIO (G.), *Humanité et unité du droit. Essais de philosophie juridique*, Paris, LGDJ, 1963.

menace contre la paix ou à la sécurité internationales (chapitre 7 de la Charte), ce qui en fait le seul titulaire d'un "droit d'ingérence armée". *"On peut même qualifier le mécanisme de sécurité collective de devoir d'ingérence, dans la mesure où le Conseil de sécurité a une obligation d'en faire usage dans certaines conditions"*³⁴. Cette obligation se fonde sur l'article 24 de la Charte, selon lequel : *"Les Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom"*. En vertu de cette disposition, le Conseil de sécurité est donc le seul à pouvoir prendre des "mesures d'ingérence matérielles licites"³⁵.

Certains ont d'ailleurs vu dans la résolution 688 du Conseil de sécurité la consécration en droit du concept de "droit d'ingérence", fondé sur des considérations de légitimité³⁶. En effet, pour le Conseil de sécurité la menace contre la paix est constituée par la répression des populations civiles irakiennes, débouchant sur un exode massif. Mais il est possible à l'inverse de considérer le Conseil de sécurité se base sur la violation de frontières internationales, conséquence de l'exode massif, pour qualifier la situation de menace contre la paix, ce qui en ferait une résolution tout à fait classique.

La doctrine favorable à l'ingérence humanitaire a vu dans la résolution 794 sur la Somalie la mise en œuvre d'un droit d'ingérence humanitaire. *"L'innovation est indiscutable. Jamais auparavant l'O.N.U. n'avait autorisé certains de ces membres à conduire une opération de police armée à seule fin de secourir une population affamée"*³⁷.

Par conséquent, une réaction armée est possible en droit international mais uniquement dans un cadre collectif à dimension universelle. Conférer aux Etats un droit d'intervention comprend le risque de mettre en péril tout le système de sécurité collective. D'où les questions suscitées par l'intervention de l'OTAN au Kosovo...

³⁴ CORTEN (O.) et KLEIN (P.), op.cit. p.197.

³⁵ BETTATI (M.), *Un droit d'ingérence?*, RGDIP, 1991, pp.639-670, p.662.

³⁶ Voir not. KOUCHNER (B.), *Le malheur des autres*, Paris, Editions Odile Jacob, 1991.

³⁷ PRADELLE (Géraud de la), *Le droit d'ingérence en question*, in PELLET (A.), op. cit.

B. Les questions soulevées par l'intervention de l'OTAN au Kosovo : l'émergence d'une nouvelle coutume?

La guerre du Kosovo est partie d'un échec incontestable de la communauté internationale en général et de l'organisation des Nations Unies en particulier : l'incapacité à faire respecter des règles internationales en matière de protection des droits de l'Homme. La politique d'exclusion des albanais du Kosovo, menée par la RFY, a finalement conduit à une politique de nettoyage ethnique, sans réaction des Nations Unies, si ce n'est des mesures non militaires comme l'embargo sur les armes, décidé dans la résolution 1160 (1998). C'est l'éventualité d'un veto de la part de la Russie et de la Chine qui a amené au blocage du Conseil de sécurité et par la suite à l'intervention de l'OTAN en RFY après l'échec des négociations de Rambouillet³⁸. La question soulevée par cette intervention est la suivante : *"un Etat ou un groupe d'Etats peut-il s'arroger le droit d'intervenir militairement là où il estime qu'une intervention est nécessaire, ou faut-il maintenir un garde-fou en exigeant une autorisation des organes compétents de l'O.N.U.?"*³⁹. Autoriser une telle intervention conduirait à justifier des interventions armées dans de nombreux Etats de la planète. En l'état actuel du droit international, une telle ingérence reste prohibée.

Cet état du droit positif *"n'est pas satisfaisant, son respect pouvant signifier la tolérance de violations massives des droits de l'Homme (...). Il serait infiniment préférable de n'avoir pas à se référer à la légitimité, mais plutôt à la légalité internationale, pour justifier de telles actions (...). Faut-il voir dans la guerre du Kosovo une modification du droit international positif? Les Etats de l'OTAN auraient-ils fait du droit sans le savoir et créé une nouvelle norme coutumière?"*⁴⁰. Pour conclure à l'existence d'une coutume, encore faut-il que ses deux éléments constitutifs soient réunis. En l'occurrence, le cas du Kosovo reste un cas isolé, ce qui ne constitue pas une pratique généralisée. En outre, il semblerait que les Etats de l'OTAN aient davantage fondé leur intervention sur des considérations de

³⁸ Voir analyse de LATTY (F.), *Guerre et paix au Kosovo : le droit international dans tous ses états*, Revue internationale et stratégique, 1999, pp.79-102.

³⁹ CORTEN (O.) et DELCOURT (B.), *Portée et limites du discours légaliste dans le débat sur la guerre du Kosovo*, Revue nouvelle, 1999, pp. 106-114.

⁴⁰ LATTY (F.), op.cit., p.94.

légitimité, plutôt que sur une norme juridique nouvelle. En conséquence, l'élément psychologique (l'*opinio juris* ou le sentiment de se conformer à une règle de droit) n'est pas non plus constitué.

En tout état de cause, l'immense majorité des Etats se refusant à remettre en cause le principe de l'interdiction du recours à la force, la seule voie possible serait donc une réforme du système de décision onusien, qui mérite sûrement d'être assoupli et démocratisé, en confiant notamment davantage de pouvoirs à l'Assemblée Générale, seule à même d'exprimer le sentiment de la communauté internationale. Or, pour légitimer – a fortiori légaliser, l'ingérence humanitaire, il est nécessaire qu'elle soit fondée sur un consensus universel.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- BARRET-DUCROCQ (F.) (Sous la direction de), *Intervenir? Droits de la personne et raisons d'Etat, Forum international sur l'intervention (La Sorbonne, 16-17 décembre 1993)*, Paris, Grasset, 1994, 415 p.
- BETTATI (M.) et KOUCHNER (B.), *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, 300 p.
- BETTATI (M.), *Le droit d'ingérence. Mutations de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996.
- BRAUMAN (R.), *L'action humanitaire*, coll. "Dominos", Paris, Flammarion, 1995.
- CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 283 p.
- DAVID (E.), *Eléments de droit des conflits armés*, 2^{ème} ed., Bruxelles, P.U.B., 1991-1992.
- DRAGO (R.) (sous la direction de), *Souveraineté de l'Etat et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, 74 p.
- HOUNDEKON (EC.), *Le principe d'ingérence humanitaire en droit international*, Roma : Pontificia, Universitas Lateranensis, 1994, 255 p.
- MOORE (J.) (sous la direction de), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999
- MOREAU DEFARGES (P.), *Un monde d'ingérences*, coll. "Bibliothèque du citoyen", Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1997, 128 p.
- NOEL (J.), *Le principe de non-intervention : théorie et pratique dans les relations interaméricaines*, Bruxelles, Bruylant, 1981.
- PELLET (A.), *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire?*, (Dossier) Problèmes politiques et sociaux, n°758-759, 1995, 133p.
- TORELLI (M.), *Le droit international humanitaire*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je?, 126 p.
- RUFIN (J-C.), *Le piège humanitaire*, Paris, Hachette.

ARTICLES

- BETTATI (M.), *Souveraineté et assistance humanitaire*, in : *Humanité et droit international*, Mélanges René Jean-Dupuy, Pédone, 1991.
- BETTATI (M.), *Un droit d'ingérence?*, RGDIP, 1991, pp.639-670.

- BETTATI (M.), *Intervention, ingérence ou assistance?*, RTDH, n°19, 01.01.94, pp. 307-358.
- BOISSON de CHAZOURNE (L) et CONDORELLI (L), *L'obligation de "respecter et de faire respecter" le droit international humanitaire "en toutes circonstances"*, in Mélanges PICTET, Genève-La Haye, CICR-NIJHOFF, 1984, pp.17-36.
- BRAUMAN (R.), *Contre l'humanitarisme*, Esprit, novembre 1991, pp. 77-85.
- BULLIER (A-J), *Droit de l'Etat et Etat de droit (international)*, Gazette du Palais, n°180, 29.06.99, pp.16-16.
- CORTEN (O.), *Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire*, Le Courrier de l'Unesco, n°7/8, 01.07.1999, pp. 57-60
- CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats*, RTDH, 1992.
- COUSTON (M.), *Couloirs d'urgence et zones de sécurité : les espaces de l'humanitaire*, Droit et défense, n°2, 01.04.94, pp.13-18.
- DAVID (E.), *Portée et limites du principe de non-intervention*, Revue belge de droit international, 1990-2, pp.350-367.
- DOMESTICI-MET (M-J.), *Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire*, AFDI, 1989, pp. 117-148.
- KOUCHNER (B.), *Entretien accordé au Monde*, Paris, 30.04.91.
- NIYUNGEKO (G.), *La mise en œuvre du droit international humanitaire et le principe de souveraineté des Etats*, RICR, mars-avril 1991, pp.113-141.
- OLINGA (A-D), *A propos de l'ingérence humanitaire de l'ONU en Somalie*, RUDH, n°12, 30.12.94, pp. 449-455.
- PAYE (O.), *Du droit à l'assistance humanitaire à l'ingérence humanitaire : un dérapage conceptuel dangereux*, Journal des juristes démocrates, Bruxelles, n°80, juin-juillet-août 1991.
- PFAFF (W.), *L'Occident n'a pas de doctrine sur l'intervention humanitaire*, Esprit, mai 2000.
- ROLIN-JACQUEMYNS (G.), *Note sur la théorie du droit d'intervention*, RDILC, 1876, p.673-682.
- ROUGIER (A.), *La théorie de l'intervention d'humanité*, RGDIP, 1910, pp.468-526.
- RUBIO(F.), *Le cinquantième anniversaire des conventions de Genève*, Gazette du Palais, n°296, 23.10.99, pp. 2-4.
- SPERDUTI (G.), *La sauvegarde des droits de l'Homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etats*, Rapport provisoire, AIDI, 1989, vol 63-I, pp. 309-351.
- TCHANILLE (T.), *Actions de secours en faveur de la population civile dans les conflits armés internationaux et les conflits armés non internationaux*, in

KALSHOVEN (E.), et SANDOZ (Y.) (Eds), *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, pp. 395-408.

- TORELLI (M.), De l'assistance humanitaire à l'ingérence humanitaire, RICR, n°795, mai-juin 1992, pp.238-258.
- 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 9.12.81)* in Mélanges CHAUMONT, Paris, Pédone, 1984, pp.555-578.