

# LA PROTECTION D'HUMANITE EN DROIT INTERNATIONAL

par

Elisa PEREZ-VERA \*

Professeur adjoint à la Faculté de Droit de l'Université de Grenade

## INTRODUCTION

### 1. DELIMITATION DE LA NOTION

La protection d'humanité est l'institution juridique qui, dans la communauté internationale des Etats, vise à protéger chez tout individu, et quelle que soit sa nationalité, ses droits les plus fondamentaux, à savoir ceux qui lui appartiennent « en tant qu'homme, avant même qu'il fasse partie d'une société politique »<sup>1</sup>.

Elle ne doit pas être confondue avec ce qu'il est convenu d'appeler la protection internationale des droits de l'homme qui ne s'attache qu'aux droits expressément reconnus par des textes internationaux. La protection d'humanité joue avant, et indépendamment de toute reconnaissance écrite, en soulignant le caractère fondamental et inaliénable de certaines prérogatives inhérentes à la nature humaine.

En s'exerçant au-dessus des frontières, la protection d'humanité prendra souvent la forme d'une intervention. C'est la raison pour laquelle le droit international classique préfère parler d'« intervention d'humanité ». Or, quand les auteurs se penchent sur l'intervention d'humanité, ils recourent à des formules très larges qui permettent d'y inclure toute pression exercée par le gouvernement d'un pays sur celui d'un autre pays afin d'en obtenir une conduite conforme aux lois de l'humanité; mais dès qu'ils systématisent les

\* Rapport présenté au Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales de l'Académie de droit international de La Haye, section française, session 1967. L'auteur tient à remercier M. Eric David, stagiaire de recherches au Centre de droit international de l'Université de Bruxelles, pour l'aide précieuse qu'il lui a apportée dans la mise au point de la toilette définitive de ce texte en langue française.

<sup>1</sup> FAUCHILLE, P., *Traité de droit international public*, Paris, 1922, p. 570.

conditions formelles de cette pression, ils finissent toujours par l'assimiler à une intervention armée pure et simple.

C'est pourquoi nous distinguerons les deux expressions en donnant à la protection d'humanité la signification la plus large, et à l'intervention d'humanité, le sens étroit d'ingérence active d'un Etat ou d'un groupe d'Etats dans les affaires intérieures d'un autre Etat en vue de lui imposer le respect des droits fondamentaux de l'individu.

La protection d'humanité englobant l'intervention d'humanité, nous nous attacherons d'abord à définir les limites et le contenu de la première, puis nous étudierons les conditions matérielles et formelles de légitimité de la seconde.

## 2. INTERVENTION ET SOUVERAINETE

Evidemment, l'acceptation de la protection d'humanité présuppose le refus de tout ordre international construit sur l'indépendance théorique absolue des Etats. En effet, si l'on admet que « souverain sur son territoire, l'Etat est maître d'y faire ce que bon lui semble sans qu'un Etat étranger se puisse immiscer dans sa conduite »<sup>2</sup>, il est très aisé d'arriver à la conclusion que :

« Les actes d'inhumanité, quelque condamnables qu'ils soient, tant qu'ils ne portent aucune atteinte ni aucune menace aux droits des autres Etats, ne donnent à ces derniers aucun droit d'intervention, car nul Etat ne peut s'ériger en juge de la conduite des autres<sup>3</sup>. »

Ce qui empêche ces auteurs d'accepter la notion d'intervention d'humanité, c'est le fait qu'il n'y a pas de dommage direct infligé aux droits de l'Etat, ou des Etats intervenants; et on peut se demander avec M. Dupuis comment, du point de vue des principes, une intervention peut « être licite à condition d'être intéressée et devenir illicite par le seul fait qu'elle serait désintéressée »<sup>4</sup>.

Or, dès que l'on quitte les théories basées sur le dogme de la souveraineté absolue des Etats et, par conséquent, la conception inorganique de la société internationale qui en découle, on trouve chez la plupart des auteurs l'affirmation de l'existence d'un droit général et impératif qui prime les droits particuliers des Etats, et protège certaines prérogatives inhérentes aux individus.

<sup>2</sup> ROUGIER, « La théorie de l'intervention d'humanité », *R.G.D.I.P.*, 1910, p. 480.

<sup>3</sup> PRADIER-FODERE, *Traité de droit international public européen et américain*, t. I, Paris, 1885, p. 663.

<sup>4</sup> DUPUIS, C., « Règles générales du droit de la paix », *R.C.A.D.I.*, 1930, (II), vol. 32, p. 109.

Ce droit général recevra à travers l'histoire du droit international des dénominations et des justifications diverses, mais l'idée de base a toujours été la même. Ainsi, les xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles font appel au droit naturel, tandis que le xix<sup>e</sup> siècle préfère parler de droit humanitaire, c'est-à-dire un droit de la société humaine, supérieur aux droits de souveraineté et d'indépendance des Etats<sup>5</sup>, un droit basé sur l'idée que toute société politique doit satisfaire, en accord avec une loi « nécessaire » et comme tâche préalable à sa mission nationale, les droits fondamentaux de ses membres. Au xx<sup>e</sup> siècle, cette loi commune à tous les hommes s'appellera la loi de la solidarité humaine, c'est-à-dire la loi qui commande de « ne rien faire de contraire à la solidarité sociale et de faire tout ce qui est de nature à réaliser la solidarité sociale »<sup>6</sup>.

De nos jours, la proclamation par la Charte des Nations Unies du respect de la « dignité et de la valeur de la personne humaine » comme un tout, sans distinction entre peuples, races, ou situations de dépendance ou d'indépendance politique, nous offre un point de départ adéquat. Par cette rédaction, en effet, la Charte place le respect de l'homme (de n'importe quel homme, si on combine cette idée avec celle de l'unité du genre humain) au niveau des valeurs fondamentales de l'Organisation des Nations Unies. Or, si cette valeur apparaît du point de vue politique comme une des garanties de la paix, au point de vue juridique, elle reste étroitement liée au respect du droit international<sup>7</sup>.

Dans cette conception, l'idée que les actes d'inhumanité affectent toujours le droit international et les intérêts de la société internationale, vise ici à écarter la possibilité pour les Etats, d'invoquer leur domaine réservé. Même si l'on minimise la portée juridique du Préambule et des premiers articles de la Charte en raison de leur caractère éminemment déclaratoire, il semble bien que l'on y trouve déjà la reconnaissance implicite d'une obligation internationale, du moins en ce qui concerne les droits les plus fondamentaux de l'individu, c'est-à-dire la vie et la liberté<sup>8</sup>. Par ailleurs, il serait très difficile de faire jouer l'article 2, paragraphe 7 de la Charte, si l'on considère que cette disposition exceptionnelle contient en elle-même une exception qu'on pourrait, avec M. le professeur De Visscher, lire comme suit : « Dans des cas exceptionnels, le respect dû à l'ordre interne cède le pas aux exigences universelles de l'humanité et de la paix<sup>9</sup>. »

<sup>5</sup> En ce sens, M. ARNTZ dans Rolin-Jacquemyns, « Note sur la théorie du droit d'intervention », *R.D.I.L.C.*, 1876, t. VIII, p. 675.

<sup>6</sup> ROUGIER, « La théorie de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 493.

<sup>7</sup> DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, Paris, 1960, p. 163.

<sup>8</sup> CASSIN, R., « La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », *R.C.A.D.I.*, 1951, (II), t. 79, pp. 252 et ss.

<sup>9</sup> DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités...*, *loc. cit.*, p. 159.

## 3. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA PROTECTION D'HUMANITE

Dans cette perspective personnaliste, le seul schéma juridiquement acceptable des rapports entre le pouvoir et le droit est celui où le pouvoir occupe un rôle purement fonctionnel et où le droit a la mission essentielle de « contrôler l'exercice du pouvoir, de le ramener sans cesse aux fins humaines qui sont sa raison d'être »<sup>10</sup>, conception où le droit international apparaît, dans une certaine mesure, comme l'héritier du *jus gentium*. Sans doute s'agit-il là de notions bien différentes : d'une part, le *jus gentium* est né pour être appliqué à ceux qui n'avaient pas droit de cité et à ce titre, « il est le droit de l'homme, droit "nécessaire", mal défini sans doute, aux contours incertains et variables, mais qui, fortement étayé par le droit naturel, ne cessera jamais de protéger l'individu contre l'arbitraire du pouvoir »<sup>11</sup>; d'autre part, le droit international est en principe destiné à régir les relations interétatiques dans un régime pluraliste d'Etats nationaux. Mais, dans les deux systèmes juridiques, l'homme, cause et objet du pouvoir et du droit, apparaît comme limite ultime du premier, et finalité suprême du second.

Dès lors, la source qui impose aux Etats le respect de certains droits fondamentaux de l'homme et qui pourrait justifier l'institution de l'intervention humanitaire — limitation à la souveraineté des Etats — ne peut être qu'un principe général du droit, au sens de l'article 38 du statut de la C.I.J.; spécifiquement, c'est celui qui proclame les valeurs humaines comme vecteur et point de convergence final de toute norme juridique, celui contre lequel viennent buter, et la raison politique, et la raison économique, celui qui, en dernière instance, incarne l'idée que les droits minimaux de la personne humaine constituent une des limitations fondamentales de la souveraineté étatique. C'est pourquoi il s'agit de droits qui sont censés échapper à l'*imperium* et à l'action de l'Etat.

Sans doute, les concepts employés ne sont-ils pas de nature à effacer les appréhensions des juristes qui craignent des limitations de la souveraineté qui ne soient pas objectives, ni clairement définies. Bien plus, c'est à cause du caractère flou de la notion que les controverses doctrinales se sont engagées, confirmant l'idée que c'est essentiellement la crainte des abus qui empêche l'admission d'un droit de protection humanitaire. Mais, même si la pratique peut donner lieu à des difficultés de cette sorte, il semble « que c'est une grande erreur en général, de s'arrêter devant la reconnaissance d'un principe juste en soi, à cause de la possibilité de l'invoquer mensongèrement »<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> DE VISSCHER, Ch., *Annuaire de l'I.D.I.*, Session de Lausanne, 1947, t. 41, p. 154.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>12</sup> ROLIN-JACQUYMINS, « Note sur la théorie du droit... », *loc. cit.*, p. 679.

En tout cas, la méfiance d'une partie de la doctrine, ajoutée à une pratique peu claire, nous force à limiter la notion qui nous occupe de la manière la plus stricte.

## PREMIERE PARTIE

### CONTENU DE LA NOTION

Nous allons essayer ici de préciser quels sont les droits que l'on peut invoquer pour justifier une protection humanitaire, et quelles sont les personnes qui peuvent en bénéficier. Enfin, en déterminant les « protecteurs » possibles, nous arriverons tout naturellement à la deuxième partie où nous examinerons les conditions matérielles et formelles de la mise en œuvre de l'intervention d'humanité.

#### 1. DETERMINATION DES DROITS PROTEGES

Malgré les difficultés d'appréciation, la notion d'intervention d'humanité contient en 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.

En principe, les droits protégés se résument en deux idées fondamentales : la vie et la liberté. Or, comme le législateur interne est tenu de les garantir, « cette garantie elle-même pourrait être considérée comme un troisième droit humain, le droit à la légalité »<sup>13</sup>.

A propos de la détermination des droits, dont la violation peut donner lieu à une intervention d'humanité, il faut noter l'extraordinaire effort de synthèse réalisé par la doctrine du XIX<sup>e</sup> siècle en face d'une pratique fantaisiste et sans grande signification. Mais, cette synthétisation paraît davantage une construction intellectuelle issue de l'analyse de la « protection d'humanité » que le résultat d'une étude approfondie de la pratique. Nous verrons d'ailleurs que l'on peut réduire ces droits à un seul fondamental : le droit à la vie; le droit à la liberté n'étant pris en considération que dans certaines circonstances exceptionnelles.

<sup>13</sup> ROUGIER, « La théorie de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 517.

a) *La protection du droit à la vie.*

Celle-ci a toujours été le principal motif des interventions d'humanité. Ce fut en tout cas celui avancé en 1826, lors de l'intervention collective décidée par la France, l'Angleterre et la Russie, en faveur des insurgés grecs pour les protéger d'un massacre de la part de l'Empire ottoman. Cependant, la raison d'humanité ne fut pas considérée à l'époque comme suffisante pour justifier une intervention, et le traité de Londres du 6 juillet 1827 ne l'invoquera que de manière secondaire, en tant que « sentiment d'humanité, intérêt de l'Europe », après avoir fait ressortir les raisons d'ordre politique et personnel des gouvernements européens signataires.

Beaucoup plus claire sera la situation en 1860. A cette date, après le massacre de quelque six mille chrétiens maronites par les Druses musulmans, et devant l'incurie complice de la Porte, la diplomatie des grandes puissances interviendra de concert : « Il ne s'agit aujourd'hui ni de dissentiments politiques ni de rivalité d'influence, l'humanité exige une prompt intervention et des dispositions urgentes »<sup>14</sup>, soulignera le ministre français des Affaires étrangères à son ambassadeur à Constantinople. Les puissances européennes chargeront alors la France de rétablir l'ordre en Syrie et c'est dans ce but qu'une expédition française occupera le pays pendant une année.

Cette protection exercée sur une partie de la population ottomane, bien que dictée par un souci de justice, n'en constituait pas moins une véritable intervention : le consentement du Sultan avait été forcé et l'action ne reposait sur aucun accord préexistant entre la Porte et les Puissances européennes. C'est à tort qu'on invoque parfois le Traité de Paris du 30 mars 1856 : non seulement il se borne à constater la haute valeur des garanties accordées par le Sultan à la population chrétienne mais, dans son article 9, il stipule même « qu'il ne donne pas aux Puissances le droit de s'immiscer entre sa Majesté et ses sujets dans l'administration intérieure de l'Empire ».

De nos jours, on connaît l'intervention belgo-américaine en novembre 1964 au Congo (Kinshasa) et quoique nous nous proposons d'examiner plus loin cette action sous ses différents aspects, il faut souligner dès maintenant que le but de protéger la vie de ressortissants de divers pays est la cause d'intervention d'humanité la plus souvent admise par la doctrine.

Jusqu'ici, les exemples considérés se rapportent à des interventions *stricto sensu*, mais l'histoire nous montre que plus nombreuses ont été — surtout entre pays de même niveau de civilisation — les situations où la pression unilatérale exercée par un ou plusieurs Etats à l'égard d'un autre Etat a permis la sauvegarde de vies mises en danger sur le territoire de cet Etat par suite d'une activité gouvernementale jugée contraire aux lois de l'humanité. En cette matière, la pratique internationale est abondante sur tous les conti-

<sup>14</sup> KISS, *Répertoire français du droit international public*, t. II, Paris, 1966, p. 626.

nents. Rappelons pour l'Amérique l'action du corps diplomatique en faveur du général Diaz quand en 1912 Madero prit le pouvoir au Mexique, et toutes les démarches entreprises régulièrement par les Etats-Unis dans le but d'éviter les exécutions qui malheureusement ont souvent accompagné les bouleversements de pouvoir sud-américains.

Dans l'histoire des révolutions européennes, on trouve également de nombreux exemples d'actions de protection humanitaire. Tout près de nous, rappelons les protestations de la Yougoslavie et de l'Italie élevées contre l'exécution, le 16 juin 1958, de M. Imre Nagy, chef du gouvernement hongrois, lors du soulèvement à Budapest du 24 octobre au 4 novembre 1956; et les tentatives officielles de la Suède, de la Suisse, de l'Inde, du Royaume-Uni et du pape Jean XXIII, en 1961, pour sauver la vie de l'ancien Premier ministre de Turquie, Adnan Menderès condamné à mort le 15 septembre, et exécuté deux jours plus tard<sup>15</sup>.

En Amérique latine, la traditionnelle instabilité des gouvernements et le caractère sanglant des révolutions ont suscité le développement de l'asile diplomatique qui, né des considérations humanitaires, acquerra par la suite une vie propre consacrée par de nombreuses conventions régionales. Le caractère primitif de l'asile diplomatique apparaît encore d'une façon très claire dans la position prise à son égard en 1912 par le Département d'Etat américain. A cette date, bien qu'il se refusât d'accepter le droit d'asile dans sa forme conventionnelle, le Secrétaire signalait que « there is, however, an evident distinction between cases of this kind and cases in which temporary refuge is given in order to preserve innocent human life »<sup>16</sup>.

Or le droit à la vie ne se réduit pas à un simple droit à l'existence, mais il comporte également le droit à l'intégrité physique, c'est-à-dire qu'il implique l'interdiction de la torture. A cet égard, l'année 1909 nous offre un exemple assez frappant d'intervention collective des Etats signataires de l'Acte d'Algesiras, auprès du Sultan Moulay Hafid du Maroc qui réprimait alors la rébellion de Roqui Ben Hamara et de ses partisans, en leur faisant couper le poignet droit et le pied gauche. A la demande du corps diplomatique de prendre « l'engagement solennel de faire désormais respecter les lois de l'humanité et d'interdire toute torture et tout châtiment produisant des mutilations ou une mort lente », le Sultan répondit que « la décision qu'il avait prise lui avait été inspirée par la pitié, l'ablation d'un membre lui paraissant moins grave que la peine de mort », laquelle dans une situation semblable, aurait été sans doute appliquée par les puissances européennes « qui se distinguent par leurs sentiments d'humanité »<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1962, p. 209.

<sup>16</sup> STOWELL, *Intervention in International Law*, 1921, p. 250.

<sup>17</sup> ROUGIER, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1910, pp. 98 et ss.

On voit par là que le caractère relatif des notions de cruauté et d'inhumanité rend leur contenu difficile à cerner car elles se trouvent toujours étroitement liées à la sensibilité d'un peuple à un moment donné de son histoire.

b) *La protection du droit à la liberté.*

Dans le domaine du droit à la liberté, la distinction claire entre les droits de l'homme considéré comme tel, et les droits qui lui appartiennent comme membre d'une communauté politique, c'est-à-dire, ses droits de citoyen, présente de grosses difficultés. Dans cette matière, en effet, les gouvernements trouvent aisément des motifs de sécurité ou des explications basées sur les besoins du groupe social pour justifier des privations de liberté, considérées par des Etats tiers comme contraires aux droits de l'individu. C'est pour ces raisons que la défense du droit à la liberté a provoqué des actions protectrices — et jamais des interventions *stricto sensu* — beaucoup moins nombreuses que celles occasionnées par le droit à la vie.

Le seul exemple que nous apporte le XIX<sup>e</sup> siècle est la pétition faite au Congrès de Paris par la France et l'Angleterre, en vue de prendre des mesures conjointes pour mettre fin aux détentions illégales pratiquées en 1856 dans le Royaume des Deux Siciles. Actions qui menèrent les gouvernements français et anglais à la rupture des relations diplomatiques avec le Royaume méditerranéen et à la mobilisation des flottes respectives.

Cependant, quand la liberté manque absolument à toute une partie de la population au point de se trouver réduite à l'esclavage ou à la servitude, l'attitude des Puissances et de l'opinion publique des pays d'Europe occidentale se révèle en général favorable à l'intervention. Ainsi, même si nous admettons que les Etats signataires de l'Acte général de la conférence de Berlin (1885) et plus tard, de l'Acte général de Bruxelles (1890), s'étaient engagés conventionnellement à lutter contre l'esclavage dans leurs territoires, il y eut des interventions qui montrèrent que le refus de cette forme inhumaine de servitude avait des sources plus profondes que celles strictement conventionnelles. Par exemple, bien que les représentations faites par les Etats-Unis et l'Angleterre au gouvernement belge, entre 1906 et 1909, sur la situation des indigènes congolais, pussent s'appuyer sur l'Acte de Bruxelles, l'intervention de ces deux pays en faveur des natifs du district de la Putumayo au Pérou en 1907, justifiée par les mêmes règles, faisait jouer celles-ci en tant que principes du droit humanitaire; c'est-à-dire en tant que principes invocables à l'égard de n'importe quel Etat indépendamment de sa condition de signataire des divers instruments internationaux condamnant l'esclavage.

D'ailleurs, si les notions d'humanité et d'inhumanité peuvent évoluer dans le temps, il ne fait aucun doute qu'aujourd'hui l'homme défend comme jamais il ne le fit son droit à la liberté. Dans ce sens, on peut relever l'action constante

des associations non gouvernementales en faveur des détenus politiques et la mobilisation spontanée de l'opinion publique, chaque fois que la situation intérieure d'un Etat menace gravement la liberté des individus.

En résumé, la pratique fait du droit à la liberté une cause valable de la protection d'humanité. Elle confirme ainsi la doctrine. Mais, en même temps, elle semble écarter la possibilité pour un Etat d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre pour faire respecter ce droit; il faut s'en féliciter car, dans le cas contraire, les possibilités d'interventions abusives augmenteraient considérablement.

c) *Le droit à la légalité.*

Il consiste en l'obligation pour chaque Etat — et par conséquent pour chacun de ses organes — de garantir aussi bien le droit à la vie que le droit à la liberté, des personnes qui se trouvent sur son territoire. En effet, si vie et liberté sont deux notions inséparables de l'idée d'« être humain », il semble évident qu'au sein d'une société organisée ni l'une ni l'autre ne pourront être considérées comme acquises sans une action adéquate du gouvernement.

D'un point de vue théorique, un Etat peut aller à l'encontre de ce droit, soit en organisant la vie sociale par des dispositions qui mettent en péril la vie ou la liberté de l'homme, soit en violant carrément les dispositions internes qui les protègent, soit, enfin, en laissant s'installer une situation d'anarchie, en dehors de tout droit.

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 devait garantir.

Sans doute est-ce la raison pour laquelle les exemples sont rares et toujours en rapport avec des situations où les droits en péril n'étaient strictement ni le droit à la vie ni le droit à la liberté : citons notamment les pressions exercées sur la Roumanie pour obtenir l'abrogation des lois discriminatoires à l'égard des Juifs. On considéra qu'en leur interdisant l'acquisition de propriétés foncières, ces lois affectaient leur vie et leurs libertés. C'est pourquoi les Etats-Unis, bien que non partie au Traité de Berlin, interviendront en 1902 auprès du gouvernement roumain en se réclamant instamment des principes contenus dans les clauses du traité « parce que ce sont des principes de droit international et d'éternelle justice »<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> « Note roumaine de John Hay 1902 », dans JANOWSKY et FAGEN, *International Aspect of German Racial Policies*, New York, 1937, p. 18.

De même, quand en 1935, M. James Me Donald démissionne de son poste de Haut-commissaire pour les réfugiés venant d'Allemagne, en soulignant que « l'autorité morale de la Société des Nations et des Etats membres du Pacte doit se diriger vers une pressante pétition du gouvernement allemand, au nom de l'humanité et des principes du droit public européen »<sup>19</sup>, il fait appel à la notion de légalité pour proscrire toute discrimination.

Ce rejet de plus en plus marqué des pratiques ségrégationnistes va conduire à un élargissement du contenu de la protection d'humanité : le droit à l'égalité considéré il y a seulement une cinquantaine d'années comme une concession du législateur « et non comme une prérogative inhérente à la qualité d'homme »<sup>20</sup> sera désormais consacré comme tel.

Quant à la situation d'anarchie et d'absence de pouvoir effectif, elle constitue la justification classique des interventions effectuées dans des pays faibles ou arriérés, à des fins purement politiques ou économiques. Origine des nombreux protectorats imposés par les Puissances européennes en Afrique et en Asie, elle se présente aussi comme le prétexte le plus souvent avancé par les Etats-Unis pour légitimer leurs différentes interventions dans les pays d'Amérique du Sud; il s'agit donc d'une notion trop floue pour être admise sans réserve parmi les causes justes de l'intervention d'humanité.

## 2. DESIGNATION DES PERSONNES PROTEGEES

Par définition, l'intervention d'humanité s'attache à l'individu, à l'homme en tant que tel, elle ne tient compte ni de la nationalité, ni de la race, ni du sexe, ni de la religion, ni de la culture, etc.

Sans doute, des considérations de ce genre peuvent jouer, mais elles sortent du domaine de la justification juridique. C'est ainsi que l'action au Japon des Puissances européennes en 1869 pour protéger les chrétiens poursuivis, et les démarches des Juifs américains en faveur des Juifs russes pendant les troubles antisémites de 1903 à Kitchineff s'appuyaient sur des motifs essentiellement religieux; de même, une culture et une civilisation communes pouvaient seules justifier, en 1856, l'intervention européenne en faveur des insurgés grecs, etc. Mais ces exemples ne sont pas pertinents puisque les cas où tous ces liens manquent ne sont pas exceptionnels. Les tentatives vouées à l'échec de faire abolir la torture au Maroc, ou les efforts anglo-américains pour protéger les indigènes péruviens ou congolais en sont des preuves.

En conclusion, tout individu, toute minorité, et même tout peuple doit

<sup>19</sup> JANOWSKY et FAGEN, « International Aspect... », *loc. cit.*, p. 137.

<sup>20</sup> ROUGIER, « La théorie de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 517.

bénéficier de la protection humanitaire, dès que cet individu, cette minorité, ou ce peuple sont atteints en leurs droits les plus élémentaires.

En admettant ce point de vue, nous ne pouvons pas accepter les distinctions qu'une partie de la doctrine anglo-saxonne fait selon les personnes qui peuvent être bénéficiaires d'une intervention humanitaire. C'est la thèse de l'intervention en légitime défense pour protéger « kith and kin » (parents et amis). Cette théorie qui essaie de préserver la traditionnelle intervention d'humanité sous la forme limitée de la protection de « sympathisants »<sup>21</sup>, ne nous offre pas les avantages que ses défenseurs lui attribuent. En effet, il n'apparaît pas clairement que l'idée d'affinité puisse atténuer les possibilités d'abus, compte tenu du fait que le concept de sympathisant est encore moins saisissable, du point de vue juridique, que l'idée d'humanité... D'ailleurs, on ne pourrait pas justifier une intervention pour protéger des personnes avec lesquelles on a des traits communs en invoquant un intérêt propre, sans recourir à une fiction évidente; et la possibilité même d'invoquer l'action entreprise au nom de certaines lois générales déduites de la profonde unité du genre humain ne pourrait être non plus maintenue, quand on ne veut protéger que certaines personnes au nom de raisons plus ou moins claires de parenté.

### 3. DESIGNATION DU PROTECTEUR

Si l'intervention d'humanité est fondée sur la nécessité d'assurer le respect de certaines lois régissant la société humaine, l'action doit être ouverte « à tous ceux qui se croient qualifiés pour parler au nom de celle-ci à la façon d'une *actio popularis* »<sup>22</sup>. Or cette action générale basée sur des principes supérieurs de justice qui s'imposent à tous les hommes, ouvre des possibilités si larges qu'il n'y a pas de raison de la réserver aux sujets traditionnels du droit international.

En fonction de la structure actuelle de la société internationale, l'examen des « sujets actifs possibles » de la protection humanitaire, devrait commencer par celui des organisations internationales. Mais vu la vocation « organisatrice » et fonctionnelle de ces dernières en face du caractère encore inorganique de la communauté des Etats, et vu les solutions que ces organisations préconisent et impliquent, par rapport à l'emploi légitime de la force, nous ne les étudierons que quand nous nous pencherons sur l'avenir de la protection d'humanité.

<sup>21</sup> DUGARD, C.J.R., « The Organization of African Unity and Colonialism », *I.C.L.Q.*, vol. 16, part 1, 1967, surtout pp. 179 et ss.

<sup>22</sup> ROUGIER, « La théorie de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 478.

a) *Les Etats.*

Sujets typiques et presque uniques du droit international au moment de la consécration juridique de la théorie de l'intervention d'humanité, ils sont idéalement placés, tant pour violer les droits de l'homme que pour en assurer la protection la plus efficace. Ils sont d'ailleurs les seuls — indépendamment des possibilités d'action des organisations internationales — à avoir les moyens d'intervenir sur le territoire d'un autre Etat par la force des armes, c'est-à-dire à pouvoir effectuer une intervention d'humanité *stricto sensu*.

Sans doute, les grandes puissances jouiront-elles en fait d'une sorte de « quasi-immunité » résultant de la faiblesse des autres Etats, mais il s'agit là d'un problème de rapport de forces où le droit n'a pas grand-chose à dire, quitte à regretter que, comme il arrive souvent dans les relations internationales, « la politique et les possibilités dominent l'utilisation du droit »<sup>23</sup>.

De toute façon, malgré cette inégalité de fait, les Etats possèdent de nombreuses possibilités d'action pour réaliser sans intervention militaire une protection des droits de l'homme qui ne risque pas de compromettre directement leurs intérêts politiques particuliers : ils peuvent, soit participer à la prise de décision d'une organisation internationale, soit procéder à des représentations et des pressions amicales, soit enfin recourir à la procédure de l'intervention diplomatique. Par « intervention diplomatique », nous entendons l'action menée par le corps diplomatique, en tant que corps, auprès du gouvernement devant lequel il est accrédité. Elle a le mérite de ne guère compromettre les Etats, tout en bénéficiant de leur poids moral et politique.

A l'action des Etats, on peut ajouter celle des chefs des principales églises du monde dont les interventions sont toujours revêtues d'une autorité morale considérable. Chez eux, en effet, l'absence d'intérêts politiques et la mise de leurs efforts au service des plus hautes valeurs de la personne humaine les fondent à s'exprimer au nom de toute l'humanité chaque fois que les droits de l'homme sont en péril.

b) *Les Organisations non gouvernementales.*

Il s'agit de toutes celles dont les statuts prévoient entre autres objets la protection des droits de l'homme.

Celle-ci se manifeste dans les décisions ou les déclarations émanant de congrès, de conférences ou d'autres organes dirigeants en vue de mobiliser l'opinion publique par l'exposé de faits jugés contraires aux droits de l'homme.

Les organisations non gouvernementales recourent aussi à des commissions d'enquêtes pour l'établissement des faits, à l'envoi auprès des autorités judiciaires de l'Etat en cause de conseillers juridiques aux missions mal définies,

<sup>23</sup> SCHELLE, G., *Précis de droit des gens*, II<sup>e</sup> partie, Paris, 1934, p. 54.

mais qui représentent d'une manière « physique » l'intérêt de l'opinion publique mondiale. Parmi les organisations qui se consacrent le plus à ce genre d'activité, on peut citer à titre d'exemples l'Association internationale des juristes démocrates, dont le siège est à Bruxelles (commission d'enquête en Corée, 1951; campagne en faveur de Manolis Glezos, etc.), la Commission internationale de juristes, dont le siège est à Genève (campagne contre la politique d'*apartheid*), l'*Amnesty International* (Londres) qui mène une action systématique en faveur des prisonniers politiques ayant encouru la peine capitale.

c) *Les individus.*

Dans la ligne d'une *actio popularis*, les individus peuvent intervenir avec une certaine efficacité là où les autres formes de protection ont échoué. Cette action — en l'occurrence, la pression morale de l'opinion publique — a en tout cas le mérite de faire ressortir la responsabilité de l'Etat coupable.

Il faut cependant noter que cette opinion publique est étroitement conditionnée par la politique d'information de l'Etat où elle se crée, et dans ce cas, on peut considérer que cette politique d'information constitue un moyen détourné d'intervention étatique. Mais il y a aussi de nombreuses occasions où les individus ont une action totalement indépendante, et c'est à ce moment qu'elle prend toute sa valeur. Ainsi, alors que les gouvernements se taisaient devant la politique intérieure du III<sup>e</sup> Reich, plus soucieux d'assurer leur propre sécurité que celle des minorités brimées par le régime hitlérien, ce sont des individus et des associations privées qui se sont chargés de dénoncer la situation et d'exiger qu'il y soit mis fin immédiatement <sup>24</sup>.

Les individus pourront aussi agir à titre particulier avec un certain bonheur quand ils jouissent d'un nom prestigieux, comme c'est le cas des Prix Nobel, de savants, de philosophes renommés, etc. Ils peuvent d'ailleurs s'unir dans une action conjointe pour opposer aux crimes commis contre l'humanité le poids d'une élite intellectuelle et morale. Nous pensons notamment au Tribunal Russel et aux écrits rédigés par des groupes d'intellectuels qui dénoncent les attentats perpétrés contre les droits de l'homme. Citons encore les manifestations populaires devant les ambassades et les consulats — dans la mesure où elles ne sont pas organisées par l'Etat territorial — comme preuve du refus de la conscience universelle à ignorer les atteintes portées à la dignité de la personne humaine.

<sup>24</sup> Sur cette question, JANOWSKY et FAGEN, *op. cit.*, et ARONEANU, E., « La guerre internationale d'intervention pour cause d'humanité », *Revue internationale de droit pénal*, Paris, 1948.

## DEUXIEME PARTIE

### CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Jusqu'ici, nous avons voulu préciser le contenu et l'étendue de la protection d'humanité, expression que nous avons considérée comme équivalente à celle d'intervention d'humanité au sens le plus large. En ce qui concerne la mise en œuvre, les interventions qui n'impliquent pas l'emploi de la force ne présentent aucun intérêt particulier, car elles apparaîtront en général comme des incidents normaux de la vie des relations internationales. Au contraire, quand la protection se traduit par une ingérence armée sur le territoire d'un Etat, de graves problèmes se posent. Leur examen constitue l'objet de cette deuxième partie.

#### 1. L'INTERVENTION D'HUMANITE ET L'ARTICLE 2, PARAGRAPHE 4, DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

L'intervention d'humanité étant le fait d'un Etat ou d'un groupe d'Etats, elle risque toujours de servir de prétexte à la satisfaction des intérêts égoïstes des puissances intervenantes. Il est donc fondamental d'établir, de la façon la plus précise possible, les conditions que le droit international impose aux interventions d'humanité *stricto sensu* pour les considérer comme légitimes.

Il faudra d'abord démontrer la compatibilité des interventions armées avec le stade actuel de développement du droit international; ensuite, on pourra aborder la question de la légitimité de la raison d'humanité comme cause d'intervention.

Sur le recours à la force dans les relations interétatiques, l'article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies établit que :

« 4. 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. »

Quelques années après la rédaction de la Charte de San Francisco, la Cour internationale de justice aura des mots très durs à propos de l'action anglaise à l'intérieur des eaux territoriales albanaises :

« Le prétendu droit d'intervention, dira la Cour, ne peut être envisagé par elle 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 <sup>25</sup>. »

<sup>25</sup> Affaire du *détroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 35.

Si l'on considère l'ensemble de ces deux textes, on pourrait arriver à la conclusion que le droit international s'oppose à n'importe quel type d'intervention par la force, position que confirme l'attitude d'un certain nombre d'internationalistes<sup>26</sup>; pourtant, il y a lieu de faire quelques remarques.

D'abord, le passage précité de la Cour de La Haye n'est qu'un *obiter dictum* inclus dans un arrêt dont le contexte seul peut préciser la portée; et il est évident que les questions posées par l'affaire du *détroit de Corfou* se trouvent très loin du droit humanitaire.

En deuxième lieu, une lecture attentive de l'article 2, paragraphe 4, peut conduire à une conclusion moins négative. En effet, cette disposition de la Charte se réfère à la menace ou à l'emploi de la force émanant d'Etats, ce qui, par conséquent, n'affecte en rien la légitimité de leur usage par l'O.N.U. D'ailleurs, « une violation flagrante et systématique des droits fondamentaux de l'homme peut revêtir un tel caractère de gravité qu'elle menace la paix et justifie l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII de la Charte »<sup>27</sup>. Mais cette activité de l'Organisation ne rentrant pas dans le concept classique d'intervention, nous ne voulons pas nous y attarder pour l'instant.

De plus, même à l'égard des Etats, l'interdiction du recours à la force vise la possibilité de son emploi « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». Or on admettra que la protection des droits fondamentaux de l'homme n'est certainement pas un but incompatible avec ceux des Nations Unies, mais au contraire un de ses principaux objectifs. Et nous verrons par la suite qu'une intervention d'humanité réalisée en accord avec les conditions exigées par le droit international moderne ne sera pas non plus un acte portant atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un autre Etat<sup>28</sup>.

## 2. CONDITIONS MATERIELLES DE L'INTERVENTION D'HUMANITE

Nous allons examiner ici les conditions, préalables à l'action, que le droit international exige pour qu'une intervention puisse être considérée comme humanitaire.

<sup>26</sup> Par ex. FABELA, I., *Intervention*, Paris, 1961, STRUPP, K., « Les règles générales du droit de la paix », *R.C.A.D.I.*, 1934, I<sup>o</sup>, t. 47, spécialement pp. 513 et ss.

<sup>27</sup> DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités...*, *op. cit.*, p. 164. Dans le même sens, THOMAS et THOMAS, *Non-intervention*, Dallas, 1956, pp. 377 et ss.

<sup>28</sup> Le fait que l'intervention d'humanité n'est pas expressément interdite par la Charte est reconnu même par des auteurs qui s'opposent à cette institution. Voir, p. ex., BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963, p. 342.

a) *Qualités du protecteur.*

La doctrine classique relative à l'intervention d'humanité exigeait des Etats intervenants « la plus grande autorité », formule juridique par laquelle elle visait les « Puissances civilisées » ou les « grandes Puissances ». Aujourd'hui le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats, malgré ses défaillances, s'oppose à un raisonnement de ce genre.

Dès lors, si on accepte au départ que tous les Etats sont égaux et civilisés, le droit d'intervention appartiendra d'abord à leur ensemble organisé et, en cas d'impossibilité, à chaque Etat isolément.

Il est évident que l'intervention collective offre plus de garanties que l'intervention d'un seul Etat, tant du point de vue des résultats pratiques qu'en ce qui concerne le but humanitaire de l'action. C'est pourquoi une grande partie de la doctrine fait du caractère collectif de l'intervention la condition *sine qua non* de sa légitimité<sup>29</sup>. Mais les caractères de modération et de désintéressement ne peuvent pas s'attribuer automatiquement à toute intervention collective. Ainsi, l'action des Etats-Unis en République Dominicaine, approuvée plus tard par l'O.E.A., est un exemple frappant d'intervention prétendument collective, aux seules fins de couvrir les intérêts et les buts d'une grande Puissance. « On ne saurait donc affirmer qu'une intervention collective est par elle-même légitime »<sup>30</sup>, car il peut arriver que l'élément collectif n'apporte qu'une différence quantitative et non qualitative avec l'intervention individuelle la plus injuste.

En réalité, si on insiste sur le caractère conjoint de l'action, c'est pour garantir chez l'intervenant la réalisation d'une autre condition : le désintéressement; on veut éviter que les Etats n'utilisent la raison d'humanité comme une enseigne sans signification.

Pendant, le terme « désintéressement » ne nous semble pas tout à fait approprié. En effet, pour qu'un Etat intervienne par la force armée sur le territoire d'un autre Etat, il lui faut un intérêt, sinon il n'interviendrait jamais. Ce sera le désir de faire respecter certaines lois inhérentes à l'individu qui seul devra guider et subordonner l'action des Etats.

Quoique les exemples ne soient pas abondants, on peut constater que le nombre des interventions qui n'ont pas satisfait à cette exigence est, malheureusement, plus grand que celui où la protection des droits de l'homme a été déterminante et a marqué les limites et l'intensité de l'action. Ainsi, on ne

<sup>29</sup> ARNTZ, cité par Rolin-Jacquemyns, « Note sur la théorie... »; GARCIA-ARIAS, L., « La intervention internacional por causa de humanidad », *Grundprobleme des internationalen Rechts*, Bonn, 1957, pp. 163 et ss.

<sup>30</sup> TROLLIET, P., *Essai sur l'intervention en droit international public*, Lausanne, 1940, p. 67.

peut pas admettre que la lutte entamée en 1877 par la Russie contre la Porte, fût un bon exemple d'intervention humanitaire, les aspirations territoriales de la première étant trop évidentes. Mais le caractère intéressé de l'action ne découle pas seulement de la recherche de bénéfices matériels. « L'intervention hégémonique », selon les termes de M. Schwarzenberger, est aussi dictée par des raisons étrangères aux considérations d'humanité même si ces dernières sont invoquées. Telle est l'action des Etats-Unis pendant la crise dominicaine de 1965. Parmi les diverses causes d'action invoquées par le « frère aîné » américain, on remarque le désir de prévenir la prise du pouvoir par les communistes, et c'est ce désir qui poussa les Etats-Unis à utiliser des moyens évidemment exorbitants pour atteindre les buts humanitaires prétendus<sup>31</sup>.

En résumé, la condition essentielle que doit remplir l'intervention d'humanité quant au fond est la poursuite exclusive de l'intérêt humanitaire par l'Etat qui s'érige en protecteur.

Voyons maintenant s'il y a lieu d'exiger des conditions justifiant l'intervention de la part de l'Etat qui la subit : faut-il notamment l'autorisation préalable de ce dernier ?

C'est un problème que la doctrine, avec raison, n'a guère effleuré. Il n'empêche que si les Etats intervenants peuvent obtenir une approbation de leur action, ils ne laissent jamais de l'invoquer. En réalité, le consentement des autorités d'un pays à une intervention militaire sur son territoire est souvent le résultat d'une contrainte. D'autre part, l'absence de consentement, voire les protestations les plus vives, n'ont qu'une importance relative « car tout gouvernement qui s'est exposé par sa propre faute à une ingérence étrangère ne manque jamais d'invoquer la règle de non-intervention et de s'élever fortement contre la violence qui lui est faite »<sup>32</sup>. Dès lors, il faut considérer cette circonstance comme une fiction que les Etats se plaisent à maintenir par une sorte de courtoisie envers le gouvernement qui subit l'intervention.

Il s'ensuit que :

- a) l'acceptation formellement exprimée ne représentera pas forcément la volonté réelle du gouvernement en question;
- b) c'est contre un Etat qui agit avec une mauvaise volonté évidente que les interventions pourront avoir lieu.

<sup>31</sup> THE HAMMARSKJOLD FORUM, *The Dominican Republic Crisis, 1965, Legal Aspects*, New York, 1966.

<sup>32</sup> ROUGIER, « La théorie de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 478.

b) *Actes qui peuvent donner lieu à une intervention d'humanité.*

La nécessité de préserver, autant que possible, l'indépendance et la souveraineté de l'Etat où l'on intervient implique que les actes justifiant cette intervention soient d'une portée et d'une signification extraordinaires.

D'abord, il faut que la violation des droits de l'homme soit imputable à la puissance publique elle-même. Bien que l'idée semble assez claire dans son principe, son application risque de s'avérer difficile. En effet, la responsabilité des autorités peut être engagée aussi bien par une action que par une omission; dans le cas de l'omission cependant, on va souvent se trouver en présence de situations où la responsabilité des gouvernements donnera matière à discussion. Ainsi, à l'occasion des troubles antisémites à Kitchineff, en 1903, et des représentations nord-américaines à leur égard, le gouvernement russe prétendit qu'il s'agissait d'actions de particuliers que les autorités essayaient d'empêcher. De la même façon, et quoique l'on puisse démontrer la complicité ou l'incurie des représentants de la loi dans certaines applications de la loi de Lynch aux Etats-Unis, on pourrait difficilement admettre que ces manifestations de violence populaire, aussi cruelles qu'elles soient, puissent servir de prétexte à une intervention armée sur le territoire des Etats-Unis.

En deuxième lieu, la violation doit atteindre l'homme dans les droits qui sont préexistants à toute société politique (*cf. supra*, première partie). Mais ici, l'importance exceptionnelle des mesures prises pour leur défense nous oblige à réduire le nombre des droits susceptibles d'être protégés au seul droit à la vie. D'ailleurs, l'histoire des relations internationales confirme cette thèse, car on ne connaît pas un seul exemple d'intervention d'humanité armée entreprise pour la protection du droit à la liberté ou du droit à la légalité.

Troisièmement, ces actes doivent consister en des crimes spécialement révoltants, d'une cruauté extrême, et que la complicité gouvernementale laisse impunis, ou bien en des massacres de nature à blesser la conscience de l'humanité. Ce seront en général les « excès d'injustice et de cruauté qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation »<sup>33</sup>, qui constitueront des causes valables d'intervention. La formule employée en 1876 par M. Arntz est large et imprécise, mais il semble qu'elle ne peut être exprimée plus concrètement. D'autre part, ces expressions non juridiques délimitent assez strictement la notion de la gravité exigée des actes envisagés; en effet, elles expriment clairement l'idée que si le droit international général permet l'intervention d'humanité, il ne la permet que si les actes qui la provoquent sont « shocking to the sense of mankind »<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> ROLIN-JACQUEMYS, « Note sur la théorie... », *op. cit.*, p. 675.

<sup>34</sup> THOMAS et THOMAS, *Non intervention*, Dallas, 1956, p. 378.

Il y a donc une double précision des droits susceptibles de protection. D'abord, ils se réduisent au droit à la vie et, en second lieu, il s'agit de protéger ce droit contre des massacres ou des attentats qui, en supprimant toute sécurité, engendrent dans la conscience de l'humanité un sentiment de révolte et de refus absolu.

### 3. CONDITIONS FORMELLES DE L'ACTION PROTECTRICE

A côté des exigences relatives au protecteur et aux actes que l'on essaie de réprimer ou d'éviter, il faut examiner les conditions formelles que doit remplir l'action protectrice. La légitimité d'une intervention ne s'apprécie en effet pas seulement d'après la nature de l'acte qui l'a fait naître, mais aussi en fonction de l'extension et du caractère inévitable de l'action.

a) *L'épuisement préalable des autres voies de solution.* C'est à cause de cette exigence qu'on parle de la nature *subsidaire*<sup>35</sup> de l'intervention d'humanité, envisagée comme un dernier recours qui doit toujours conserver son caractère exceptionnel.

Jadis, au sein d'une société internationale fondamentalement relationnelle, non institutionnalisée, et antérieure aux grandes organisations internationales, cette condition impliquait la prise de contacts préalables avec le gouvernement intéressé.

C'est ainsi que l'occupation militaire de la Syrie par l'armée française en 1860 fut précédée d'une correspondance diplomatique abondante entre les puissances du Concert européen et l'Empire ottoman. C'est seulement lorsqu'il fut évident que les autorités turques étaient, soit incapables de dominer la situation, soit complices des scènes de carnage qui se succédaient sur son territoire, que les pays européens considérèrent que l'intervention armée restait la seule façon de faire respecter les lois les plus fondamentales de l'humanité.

De nos jours, l'existence des organisations internationales impose aux Etats des obligations beaucoup plus complexes, même si à la base, on estime toujours qu'une intervention armée sur un territoire étranger ne peut se justifier que « dans la mesure où toutes autres solutions, raisonnablement possibles, par voie de négociations pacifiques, ont été tentées et se sont révélées vaines »<sup>36</sup>.

Ainsi, pour justifier l'action aéroportée belgo-américaine sur les villes de Stanleyville et Paulis (Congo), le gouvernement belge s'est appliqué à démontrer l'échec de toutes les tentatives et démarches diplomatiques effectuées tant

<sup>35</sup> SIBERT, M., *Traité de droit international public*, t. I, Paris, 1951, p. 353.

<sup>36</sup> GERARD, A., « L'opération Stanleyville-Paulis devant le Parlement et les Nations Unies », *R.B.D.I.*, 1967, Bruxelles, p. 260.

auprès des rebelles que dans le cadre de la commission *ad hoc* créée par l'O.U.A. En effet, l'action militaire n'a été décidée qu'après que les derniers essais de négociations tentés le 22 novembre pour obtenir la libération des otages n'eurent abouti à une impasse<sup>37</sup>.

A l'opposé, le débarquement des « marines » américains dans la République Dominicaine à l'occasion de la crise de 1965 s'est déroulé dans des circonstances très différentes : le premier contingent de marines avait été envoyé par les Etats-Unis le 28 avril, et le Conseil de l'O.E.A. ne devait se réunir que le lendemain pour prendre connaissance du fait accompli. Or si l'on considère, d'une part, l'écart entre l'intervention de l'Organisation régionale et celle de l'O.N.U. — le Conseil de Sécurité ne devait pas s'occuper de l'affaire avant le 3 mai — et d'autre part, l'absence de négociations d'aucune sorte avec la faction des constitutionnalistes dont les activités étaient considérées comme mettant en danger la sécurité des ressortissants étrangers, on peut conclure que la condition de l'épuisement préalable des autres voies d'action n'avait pas été remplie.

b) *Limitation stricte de l'action.* Nous avons vu que la Charte des Nations Unies n'empêche pas les Etats de recourir à la force pour s'acquitter d'une fonction de protection humanitaire. Cependant, l'article 2, paragraphe 4, limite de la manière la plus stricte les moyens employés dans une telle action, afin d'éviter qu'elle ne devienne une atteinte à « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat ».

La consécration de l'intervention d'humanité à un moment où le droit international considérait comme légitime l'usage de la force par les Etats et la littérature peu abondante consacrée à ce thème après l'adoption de la Charte, ont eu pour conséquence qu'on n'a jamais insisté sur la nécessité de limiter étroitement l'action interventionniste. Pourtant, la doctrine classique s'y réfère quand elle exige que l'action soit désintéressée, en soulignant qu'elle cessera de l'être dès que l'intervenant, poussé par des considérations étrangères aux buts purement humanitaires, dépassera les limites dans lesquelles cette action devrait se cantonner<sup>38</sup>.

En ce qui concerne le temps, la doctrine classique trouva dans le court délai que dura l'occupation française en Syrie, une preuve décisive de son caractère humanitaire; de même, le fait que l'action belgo-américaine à Stanleyville en 1964 ne dépassa pas cinq jours, constitua un argument essentiel des plaidoyers présentés par les deux pays intervenants devant le Conseil de sécurité.

Limitée dans le temps, l'intervention humanitaire doit également l'être dans

<sup>37</sup> C.P.E., Stanleyville, vol. XVIII, Bruxelles, 1965, pp. 483 et ss.

<sup>38</sup> ROUGIER, « Théorie de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 503.

l'espace et dans les moyens : dans la pratique récente, l'opération Stanleyville-Paulis est un des très rares exemples où se retrouvent remplies toutes ces conditions. M. Spaak, ministre des Affaires étrangères de Belgique à l'époque, reconnu au cours d'une conférence de presse, le 26 novembre 1964, que d'autres Européens étaient en danger en divers points du territoire congolais,

« ... mais, disait-il, pour les retrouver, il faudrait une opération d'occupation militaire que nous ne pouvons envisager. Les opérations de nos parachutistes sur Stanleyville et Paulis — un recours rapide et limité sur deux points précis où un grand nombre d'Européens étaient concentrés : en un mot, une mission humanitaire — sont terminées<sup>39</sup> ».

A ce point de vue, que de différences avec l'intervention nord-américaine en République Dominicaine, où l'on vit 20.000 marines occuper pendant des mois la totalité du territoire de cet Etat : ici, la disproportion de l'action avec le but humanitaire avoué — protéger la sécurité de quelques centaines de ressortissants étrangers — apparaît de manière évidente.

## CONCLUSIONS

Lorsque nous avons identifié les « sujets actifs » de la protection d'humanité, nous nous sommes référé aux Etats, aux organisations non gouvernementales, et aux individus; cependant, maintenant qu'il s'agit d'établir des conclusions sur le présent et l'avenir de cette institution, nous parlerons presque exclusivement des Etats et de leur intégration dans les organisations internationales. En premier lieu, parce que la Charte des Nations Unies éclairant d'un jour neuf toute intervention réalisée par la force des armes, c'est plus sous l'angle de cette Charte que sous celui du droit international classique que ce type de protection retiendra notre attention. En second lieu, parce que les Etats sont les titulaires du pouvoir politique sur la scène internationale, et par conséquent les seuls à même de réaliser des interventions armées, si on fait abstraction du rôle que dès maintenant, mais surtout dans l'avenir, sont appelées à jouer les organisations internationales. Ces considérations générales faites, examinons les principales conclusions tirées de notre étude.

### *1. Rôle diminué et résiduaire de la protection d'humanité dans le droit international actuel*

Tout d'abord, le rôle secondaire traditionnellement joué par la protection humanitaire dans le droit international résulte de sa situation particulière qui en fait un droit des sujets protecteurs et non des individus protégés. Droit qui, par définition, exclut l'existence d'un devoir de même contenu liant les

<sup>39</sup> C.P.E., Stanleyville, *loc. cit.*, p. 485.

Etats qui conservent toujours la faculté discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir. Pour cette raison, les critiques qui insistent sur le fait que l'intervention d'humanité ne s'exerce pas chaque fois que les circonstances paraissent la réclamer, sont mal fondées. En effet, elles semblent méconnaître la nature du droit de protection humanitaire qui, s'il trouve son fondement dans des principes de droit « nécessaire », est consacré par une norme dispositive qui respecte la liberté des Etats.

D'ailleurs, cette situation correspond au caractère fondamentalement inter-étatique du droit international classique où la protection des droits de l'homme n'était concevable qu'à travers des Etats, et elle n'est pas propre à l'institution qui nous occupe. Ainsi la protection diplomatique se présente également comme un droit étatique. Répétant des propos déjà tenus par la C.P.J.I., la C.I.J. a dit :

« En prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement en sa faveur l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet Etat fait, à vrai dire, valoir son propre droit, le droit qu'il a de faire respecter, en la personne de ses ressortissants, le droit international<sup>40</sup>. »

C'est-à-dire que, s'agissant d'une faculté discrétionnaire de l'Etat, la protection diplomatique ne s'exercera que quand cette action favorise ses propres intérêts; pourtant, ici nous nous trouvons en présence d'une institution où la nationalité offre un lien strictement juridique entre l'homme et l'Etat.

Or, si la liberté d'action n'enlève pas leur caractère juridique ni à la protection diplomatique ni à la protection d'humanité, elle a contribué dans certains courants doctrinaux à renforcer la méfiance suscitée par cette dernière.

En second lieu, le désir de respecter la souveraineté étatique a fait que l'on conçoit l'intervention d'humanité comme un droit « résiduaire », seulement utilisable là où tout autre moyen de pression a échoué. La règle est constante, mais la vigueur avec laquelle on défend aujourd'hui le principe de non-intervention donne une valeur spéciale à celui de l'épuisement préalable des autres voies de recours.

En troisième lieu, l'interdiction de l'emploi de la force prévu par l'article 2, paragraphe 4, de la Charte, implique une plus grande rigueur dans l'analyse des conditions formelles de l'action dite humanitaire : celle-ci, en effet, ne devra ni affecter « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat », ni supposer une menace ou un emploi de la force, « incompatible avec les buts des Nations Unies ».

Enfin, l'œuvre de codification du droit international et son incidence sur

<sup>40</sup> Affaire *Nottebohm*, deuxième phase, arrêt du 6 avril 1955, C.I.J., *Recueil*, 1955, p. 24.

le régime des droits de l'homme ont également contribué à réduire à un rôle purement subsidiaire la fonction remplie par la protection d'humanité dans le droit international moderne.

## 2. *La protection d'humanité au sein d'une société internationale institutionnalisée*

Depuis la création de la première organisation internationale politique à vocation universelle, l'idée de la nécessité d'une véritable protection internationale de certains droits de l'individu s'est continuellement affermie. 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'intervention humanitaire au niveau d'une norme constitutionnelle de la société internationale organisée<sup>41</sup>.

Toujours dans les limites du faible cadre de solidarité que les Nations Unies offrent aujourd'hui, il faut admettre qu'elles jouent un rôle substantiel dans la protection accordée pour cause d'humanité. Au *forum* exceptionnel que fournit l'Assemblée générale dont les débats mettent en lumière des questions que les Etats membres auraient préféré garder *in foro domestico*, s'ajoute le fait que pour maintenir la paix, l'activité même de l'Organisation présente de nombreux aspects propres à la protection humanitaire. C'est en ce sens qu'on doit interpréter son souci constant d'épargner aux populations civiles les conséquences effroyables des conflits. Les résolutions sur Chypre, le Congo, Suez, etc. le prouvent. Pourtant vouloir classer les aspects humanitaires de ces actions collectives parmi les différents types d'intervention d'humanité paraît fort artificiel; même s'il est encore prématuré de parler d'une « fonction exécutive internationale », cette étiquette qualifierait néanmoins de manière plus juste la vocation de ces actions.

En fait, nous sommes en train d'assister à l'effacement progressif du rôle tenu par l'intervention d'humanité au sens classique, au fur et à mesure que la société internationale se développe dans le sens de sa propre organisation. Dans cet ordre d'idées, il faut considérer comme un résultat déjà acquis la tendance de l'O.N.U. au monopole de l'emploi légitime de la force.

Mais seule la tendance est acquise; le but, c'est-à-dire la mise sur pied d'un véritable système de sécurité collective, fait encore figure d'idéal lointain; ce n'est qu'au jour de sa réalisation que l'intervention d'humanité, en tant que droit étatique, aura vécu.

<sup>41</sup> OPPENHEIM, L., *Tratado de derecho internacional publico*, t. I, vol. I, Barcelona, 1961, p. 332.

Tout ceci montre que l'institution de la protection d'humanité est en train de perdre sa justification fonctionnelle. Bien sûr, les compétences des organisations internationales ne se sont pas encore substituées aux pouvoirs des Etats, mais telle est cependant la voie dans laquelle s'est engagé le droit international. La création d'une véritable fonction exécutive internationale sonnera le glas de certaines compétences étatiques qu'elle remplacera, et la protection d'humanité sera du nombre <sup>42</sup>.

En attendant cet ordre international nouveau, il reste indispensable de préserver — dans les limites que nous avons définies — l'intervention humanitaire. Dans l'étape de transition où nous sommes, elle apparaît comme le recours ultime là où les organisations internationales se révèlent impuissantes, et où les mécanismes conventionnels de contrôle ont échoué. Il est évident que le danger d'abus persiste, mais il est vrai aussi qu'il se trouve réduit par l'existence d'une organisation politique mondiale, qui offre à la communauté internationale la possibilité de ratifier ou de condamner toute action qui se prétend humanitaire.

<sup>42</sup> AGUILAR NAVARRO, M., « Intervencion y Organizacion internacional », *R.E.D.I.*, 1955, p. 505.