

DEVOIR D'INGÉRENCE OU DROIT DE RÉACTION ARMÉE COLLECTIVE ? (*)

Les possibilités d'actions armées
visant à assurer
le respect des droits de la personne
face au principe de non-ingérence

PAR

Olivier CORTEN et Pierre KLEIN

ASPIRANTS F.N.R.S.

CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL U.L.B.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	§ 1-4
CHAPITRE I ^{er} . — Une réaction armée unilatérale est interdite par le droit international	§ 5-49
SECTION 1 ^{re} . — LA RÈGLE DE L'INTERDICTION DU RECOURS À LA FORCE PROHIBE UNE RÉACTION ARMÉE UNILATÉRALE	§ 6-27
SECTION 2. — LES EXCEPTIONS À LA RÈGLE DE L'INTERDICTION DU RECOURS À LA FORCE NE PERMETTENT PAS UNE RÉACTION ARMÉE UNILATÉRALE	§ 28-49
CHAPITRE II. — Une réaction armée unilatérale reste interdite par le droit international	§ 50-85
SECTION 1 ^{re} . — LES INSTRUMENTS ADOPTÉS RÉCEMMENT NE REMET- TENT PAS EN QUESTION LA RÈGLE CLASSIQUE	§ 51-73
SECTION 2. — LE DROIT DES PEUPLES À DISPOSER D'EUX-MÊMES NE POURRAIT LÉGITIMER UNE INTERVENTION ARMÉE ÉTRANGÈRE	§ 74-87
CONCLUSION	§ 88-90

*

* *

(*) La matière abordée ici constitue une version résumée de la deuxième partie de notre ouvrage « Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? », à paraître aux éditions Bruylant en 1992. La première partie de cet ouvrage a fait l'objet, sous une forme condensée, d'un article paru dans la précédente livraison de cette *Revue* sous le titre « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée ? » (pp. 368 à 440).

1. Nous avons étudié, dans un précédent article, l'ensemble des réactions non armées que le droit international autorisait face à des violations des droits de la personne. Ces réactions allaient de simples remontrances à des mesures de représailles intensives. Elles sont permises, et même s'imposent en certaines circonstances, et le principe de non-intervention ne constitue pas un obstacle à leur adoption.

Ce système est toutefois limité à des mesures de réaction non armées. Toutes les mesures armées, fussent-elles présentées comme destinées à faire respecter les droits fondamentaux de l'individu, sont soumises à un corps de règles spécifiques. Le recours à la force dans les relations internationales est exceptionnel et fait l'objet d'un régime particulier.

Nous examinerons dès lors dans le présent article les possibilités de réactions armées à des violations des droits de la personne par rapport à ce régime.

2. La pratique consistant à justifier une intervention militaire par des motifs humanitaires est très ancienne.

Dès le Moyen Âge, de multiples actions guerrières ont été officiellement présentées comme une réaction à des persécutions religieuses (1). Au XIX^e siècle, la politique d'intervention est érigée en système avec l'établissement de la « Sainte-Alliance ». C'est dans ce cadre que fut mise en oeuvre une action armée en 1860 sur le territoire de l'Empire ottoman, après le massacre de plusieurs milliers de Chrétiens maronites par les Druses musulmans (2). Le ministre français des Affaires étrangères de l'époque justifia officiellement l'intervention par une note adressée à son ambassadeur à Constantinople :

« Il ne s'agit aujourd'hui ni de dissentiments politiques, ni de rivalité d'influences, l'humanité exige une prompt intervention et des dispositions urgentes » (3).

Le XX^e siècle est également riche en précédents similaires. En 1912, la Grèce, la Bulgarie et la Serbie interviennent en Turquie en déclarant qu'ils « se sont vus à leur grand regret dans l'obligation de recourir à la force des armes » pour mettre fin au mauvais traitement des Chrétiens en Macédoine (4). Les précédents plus récents ne manquent pas non plus. En 1965, l'invasion de Saint-Domingue par les troupes des États-Unis était expliquée par le président Johnson :

(1) ROUGIER, Antoine, « La théorie de l'intervention d'humanité », *R.G.D.I.P.*, 1910, p. 472.

(2) Pour des exemples d'interventions antérieures en Turquie, voy. OPPENHEIM, L., *International Law. A Treatise*, vol. I, H. Lauterpacht ed., London, Longmans, Green and Co., 8th Ed., 1955, p. 313, § 137.

(3) KISS, *Répertoire français du droit international public*, vol. II, Paris, 1966, p. 626 ; cité dans PEREZ-VERA, Elisa, « La protection d'humanité en droit international », *R.B.D.I.*, 1969, p. 406.

(4) *Ibid.*, p. 91 et *British and Foreign State Papers*, vol. CVI, 1913, pp. 1059-1060.

« La raison pour laquelle nous sommes intervenus en république Dominicaine était à 99 % la protection des vies américaines et de celles de ressortissants d'autres nations » (5).

On pourrait encore citer les interventions armées du Vietnam au Cambodge, de la France en République centrafricaine, des États-Unis à la Grenade, au Nicaragua ou à Panama, toutes motivées officiellement par des raisons humanitaires notamment (6).

3. Cependant, dans la quasi-totalité de ces exemples, les considérations humanitaires étaient loin d'être les seules à motiver l'intervention armée.

Comme le remarquait Aroneanu, la doctrine de la « guerre juste » a été donnée au monde par les Docteurs de Salamanque précisément au moment où l'Espagne assurait la conquête militaire de son Empire colonial (7). De même, on peut lire dans le préambule de l'accord du 15 novembre 1818 conclu par les puissances ayant formé la Sainte-Alliance,

« Le repos de l'Europe est essentiellement lié à l'affermissement de l'ordre des choses, fondé sur le maintien de l'autorité royale et de la Charte constitutionnelle... Les mêmes principes révolutionnaires qui ont soutenu la dernière usurpation criminelle pourraient encore, sous d'autres formes, déchirer la France, et menacer aussi le repos des autres États » (8).

Sur cette base allait s'élaborer un ordre international fondé sur la légitimité monarchique, au sein duquel allaient se développer des rivalités entre puissances impérialistes européennes. C'est évidemment dans ce cadre qu'il convient de replacer les multiples actions de force engagées par les puissances européennes au XIX^e siècle, notamment celles ayant organisé le dépeçage de l'Empire ottoman.

Par ailleurs, il est banal de relever que les pires violations des droits de la personne ont laissé ceux qui s'en prétendaient les défenseurs sans aucune réaction. Il suffira à cet égard de rappeler la passivité des États occidentaux lors de la perpétration du génocide dont a été victime le peuple cambodgien, et leur condamnation sans réserve de l'action vietnamienne de 1979 (9). Pire, on a pu par la suite constater un soutien de plusieurs pays occidentaux à une coalition dirigée notamment par Pol Pot. .

D'autre part, des interventions dites « humanitaires » ont souvent causé beaucoup plus de victimes qu'elles n'étaient censées en éviter. Pour ne prendre que cet exemple récent, l'opération « Juste cause » menée par les

(5) Conférence de presse du 1^{er} juin 1965, citée dans DUPUY, René-Jean, « Les États-Unis, l'O.E.A. et l'O.N.U. à Saint-Domingue », *A.F.D.I.*, 1965, p. 76.

(6) Pour une analyse de certains de ces précédents, voy. *infra*, § 23 et ss.

(7) ARONEANU, Eugène, « La guerre internationale d'intervention pour cause d'humanité », *Rev. int. de droit pénal*, 1948, p. 242.

(8) Cité dans VERZINI, J.H.W., *International Law in Historical Perspective*, vol. I, Leyden, Sijthoff, 1968, p. 239.

(9) Voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée ? », *R.B.D.I.*, 1990-II, p. 440, § 82.

États-Unis en décembre 1989 au Panama et justifiée en partie par la protection de citoyens américains a fait plusieurs milliers de morts, civils pour la plupart (10).

Pour conclure à propos de cette pratique des interventions dites d'« humanité », on peut citer cette phrase de Aroneanu : « [I]e plus souvent, sinon toujours, l'intérêt joue un rôle immense pour 'soutenir' la route désintéressée des visionnaires » (11).

4. Il est extrêmement important de garder à l'esprit l'histoire des « interventions d'humanité » « réellement existantes », lorsqu'on aborde la question théorique de l'existence éventuelle d'un droit d'intervention armée unilatérale pour motifs humanitaires. Il s'agit de bien saisir l'enjeu de la reconnaissance d'un tel droit, de percevoir ce à quoi elle pourrait mener.

À l'origine, la question ne se posait pas, puisque le principe même du recours à la force en tant que règlement des différends internationaux était admis, moyennant le respect de certaines conditions mineures, telles la formulation d'une déclaration de guerre. Dans ces circonstances, la licéité de l'action armée « humanitaire » était très largement reconnue.

Cependant, les données ont été radicalement modifiées avec la généralisation de la règle de l'interdiction du recours à la force. Dans un système où l'action armée est devenue exceptionnelle, la justification d'une intervention humanitaire doit trouver de nouvelles bases juridiques. C'est ce que plusieurs auteurs se sont efforcés de faire, en interprétant la règle du non-recours à la force et ses exceptions de manière à les rendre compatibles avec ces actions.

La nouvelle doctrine se réclamant d'un « droit d'ingérence » semble vouloir rétablir la situation ancienne puisqu'elle tend à reconnaître l'intervention « humanitaire » non comme un acte exceptionnel justifié dans certaines circonstances, mais comme un acte conforme, en soi, à la norme. Les tenants de cette optique se gardent d'ailleurs bien souvent de se référer explicitement aux règles concernant le non-recours à la force, préférant évoquer la non-intervention envisagée dans son aspect général, ce qui occulte davantage encore le caractère exceptionnel d'une intervention militaire. Lorsqu'ils le font, c'est pour souligner ce qu'ils considèrent comme des insuffisances du système international, insuffisances qui justifieraient l'introduction d'une nouvelle norme, le « droit d'ingérence ».

Comme nous l'avons fait en ce qui concerne les actions non armées, nous allons confronter cette position avec le droit international existant, en déterminant quelles actions armées sont réellement permises ou interdites actuellement (chapitre I). Nous accorderons une place particulière aux ten-

(10) Voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Les États-Unis à Panama : le droit du canon ? », *La Revue nouvelle*, Bruxelles, mars 1990.

(11) ARONEANU, Eugène, *loc. cit.*, p. 242.

dances récentes du droit international, qu'on a souvent présentées comme favorables au « droit d'ingérence » (chapitre II).

CHAPITRE I^{er}. — Une réaction armée unilatérale est interdite par le droit international

5. Selon les tenants de l'existence d'un « droit d'ingérence », c'est avant tout la motivation humanitaire d'une intervention armée qui est susceptible de la rendre licite : le caractère choquant de violations massives des droits de la personne à l'intérieur d'un pays justifierait une réaction armée extérieure destinée à y mettre fin.

Cette tendance ne remet cependant pas en cause l'existence et la persistance d'un principe général d'interdiction de recours à la force, inscrit dans l'article 2 § 4 de la Charte et revêtu d'un statut coutumier. Comme la Commission du droit international l'a souligné dans ce passage cité par la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires...*, « 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* » (12).

Certains auteurs prétendent cependant que tout recours à la force n'est pas interdit par la Charte, et qu'une intervention destinée à mettre fin à des violations massives de droit de la personne ne tomberait pas sous le coup de l'interdiction (13). Les arguments présentés à l'appui de cette thèse peuvent se regrouper en deux catégories :

- certains tendent à démontrer que la *règle* du non-recours à la force elle-même permet ce genre d'intervention armée ;
- d'autres placent les interventions dites « humanitaires » dans le cadre des *exceptions* à cette même règle.

SECTION 1^{re}. — La règle de l'interdiction du recours à la force prohibe une réaction armée unilatérale

6. L'argument selon lequel la règle de l'interdiction du recours à la force ne concernerait pas les interventions « humanitaires » s'appuie sur une interprétation de l'article 2 § 4 de la Charte de l'O.N.U., qui interdit le recours à la force « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations

(12) § 1 du commentaire sur l'article 50 du projet d'articles sur le droit des traités, *A.C.D.I.*, 1966-II, p. 270, cité dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Recueil* 1986, p. 100, § 190.

(13) Voy. not. TESON, Fernando R., *Humanitarian Intervention*, New York, Transnational Publisher, 1988, pp. 127 et ss.

Unies » (14). Le passage souligné met en évidence, selon certains auteurs, que certains recours à la force sont permis : ceux qui ne sont pas dirigés « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État », ou ceux qui ne s'opèrent pas « de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » (15). Sur cette base seraient légitimées les actions armées destinées à mettre fin à des violations des droits de la personne, la protection de ces droits étant un des buts des Nations Unies.

L'examen de cette tendance doctrinale soulève deux questions particulières. La première concerne la définition et le contenu du prétendu droit d'intervention ; il s'agit de déterminer à partir de quand une intervention est considérée par ces auteurs comme licite. La seconde est centrée sur le fondement juridique de la théorie : sur quelle source de droit international peut-elle se fonder ?

A. Définition du droit d'ingérence armée humanitaire

7. Aucun des auteurs favorables à un « droit d'ingérence » (16) n'assimile ce droit à une compétence discrétionnaire d'intervenir militairement dès qu'il estime que des droits de la personne sont menacés dans un autre État. Tous assortissent sa mise en oeuvre de certaines conditions.

Au premier rang de celles-ci figure le critère du but de l'action armée. Rousseau définit généralement l'intervention d'humanité comme

« l'action exercée par un État contre un gouvernement étranger *dans le but de faire cesser* les traitements contraires aux 'lois de l'humanité' qu'il applique à ses propres ressortissants » (17).

De même, pour Perez-Vera,

« 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'État qui s'érige en protecteur » (18) .

Verwey subordonne la licéité d'une intervention d'humanité à la circonstance que l'État intervenant

(14) Nous soulignons.

(15) Pour des exemples de cette position doctrinale, voy. not. *Humanitarian Intervention and the United Nations*, R. Lillitch Ed., Charlottesville, University Press of Virginia, 1973, 164 p. et les références citées par BETTATI, Mario, « Un droit d'ingérence ? », *loc. cit.*, p. 649, n. 649. Certains des auteurs seront évidemment cités ci-dessous.

(16) On assimilera à cette doctrine les défenseurs de la notion d'« intervention d'humanité », qui a un contenu similaire, voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, pp. 369-370, § 1.

(17) ROUSSEAU, Charles, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1971, tome IV, p. 49 ; nous soulignons.

(18) PEREZ-VERA, Elisa, « La protection d'humanité en droit international », *loc. cit.*, p. 417.

« has a 'relative disinterest' in the situation, in the sense that its overriding motive is the protection of human rights, without important motives of a political or other selfish nature being involved » (19).

Rougier avait déjà insisté sur ce critère :

« par définition l'intervention d'humanité est désintéressée... L'intervention cesse d'être désintéressée lorsque l'intervenant a un intérêt à dépasser les limites où devrait se tenir son action » (20).

Tous les autres auteurs favorables à l'ingérence armée humanitaire forment cette condition (21).

8. Mais le critère du but humanitaire de l'intervention est loin d'être le seul à être mis en exergue.

Tout d'abord, les auteurs considèrent que les droits de la personne doivent avoir été gravement violés dans l'État visé par l'action. Cette condition avait déjà été formulée par Arntz, un des créateurs du concept d'« intervention d'humanité » :

« Lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité, soit par des mesures contraires à l'intérêt des autres États, soit par des excès d'injustice et de cruauté qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime » (22).

Elle a été reprise par la totalité des tenants d'un droit d'ingérence armée humanitaire. Par exemple, Verwey affirme qu'il doit exister « an emergency situation in which fundamental human rights of a non-political nature, particularly the right to live, are (about to be) violated on a massive scale » (23). Oppenheim admet pareillement une intervention humanitaire armée « when a State renders itself guilty of cruelties against and persecution of its nationals in such a way as to deny their fundamental human rights and to shock the conscience of mankind » (24).

D'autres critères ont encore été édictés non plus par la tendance doctrinale dans son ensemble, mais par certains, voire un seul de ses représentants.

(19) VERWEY, W.D., « Humanitarian intervention under International Law », *N.I.L.R.*, 1985, p. 418.

(20) ROUGIER, Antoine, « La théorie de l'intervention d'humanité », *loc. cit.*, pp. 502 et 503.

(21) Voy. VERWEY, W.D., *loc. cit.*, p. 371, réf. citées notes 71-72.

(22) Cité dans ROLIN-JAEQUEMYS, Gustave, « Note sur la théorie du droit d'intervention », *R.D.I.L.C.*, 1876, p. 675 ; nous soulignons.

(23) VERWEY, W.D., *loc. cit.*, p. 418.

(24) OPPENHEIM, L., *International Law. A Treatise*, H. Lauterpacht ed., 8th ed., London, Longmans, Green and co., 1955, p. 312, § 137. On peut encore citer Amédée Bonde, qui légitime une intervention armée contre un gouvernement qui « viole les droits de l'humanité par des excès d'injustice et de cruauté envers certaines catégories de sujets au mépris des lois de la civilisation », *Traité élémentaire de droit international public*, Paris, Dalloz, 1926, p. 245. Pour d'autres auteurs, voy. les réf. citées dans VERWEY, W.D., *loc. cit.*, pp. 368-369, n. 56-60.

Ainsi, on a parfois prétendu que l'État auteur de l'intervention d'humanité ne pouvait agir que conjointement avec d'autres États. Tel a été le cas de Rougier (25). Arntz et Rolin-Jacquemyns vont encore plus loin puisqu'ils n'admettent l'intervention que si elle est exercée par une organisation internationale (26). Par contre, d'autres auteurs, comme Teson (27), Reisman (28) ou d'Amato, semblent ouvrir un droit d'ingérence armée humanitaire à tout État, qu'il agisse individuellement ou collectivement. Enfin, Bernard Kouchner prend une position ambiguë à ce propos puisque, tout en affirmant d'une manière générale que « l'ingérence ne peut se mener au nom d'un État [...] mais doit être collective » (29), cet auteur qualifie de licites (30) des opérations militaires menées de manière unilatérale sans le consentement du Conseil de sécurité telles l'opération *Provide Comfort* qui s'est déroulée en avril 1991 dans le Kurdistan iraquien (31).

D'autres critères, s'ajoutant aux précédents, ont encore été formulés par certains auteurs

Par exemple, Teson affirme que

« A necessary condition for humanitarian intervention is that the victims of human rights violations welcome the foreign invasion » (32).

Par ailleurs, Verwey évoque une série de conditions, dont certaines ont déjà été citées, parmi lesquelles :

« only a last-resort armed intervention can save the (potential) victims, after all peaceful efforts have failed ; action by the United Nations has proved to be ineffectual or cannot be awaited, as the case may be ; the impact upon the structure of authority of the target State is confined to a minimum, i.e., only to the extent necessary for the purposes of the protective operation ; the magnitude of military involvement is proportionate to the requirements of the protective operation » (33).

Enfin, nombre d'auteurs insistent d'une manière générale sur les conditions de nécessité et de proportionnalité (34).

9. Sans même s'interroger sur les fondements juridiques de la doctrine du droit d'ingérence humanitaire, on peut émettre de sérieuses réserves sur le seul plan de la définition de ce droit. D'une manière générale, on peut dire que son contenu reste imprécis et, surtout, laisse la porte ouverte à tous les abus.

(25) ROUGIER, Antoine, *loc. cit.*, pp. 499 et ss.

(26) Cité dans ROLIN-JAEQUEMYS, Gustave, *loc. cit.*, pp. 675 et 679.

(27) *Op. cit.*

(28) REISMAN, Michaël, « Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law », *A.J.I.L.*, 1990, p. 871.

(29) *Le malheur des autres*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1991, p. 291.

(30) *Ibid.*, p. 284 not.

(31) À ce sujet, voy. *infra*, chapitre II, § 59 et ss.

(32) TESON, Fernando R., *op. cit.*, pp. 119-120.

(33) VERWEY, W.D., *loc. cit.*, p. 418.

(34) Voy. not. TESON, *op. cit.* et BETTATI, Mario, « Un droit d'ingérence ? », *loc. cit.*, p. 651.

Ceci est particulièrement évident quant à la condition, essentielle selon cette doctrine, du but humanitaire de la mesure.

On voit mal en effet un État engager une intervention armée contre un autre, avec tout ce que cela comporte comme aléas et comme pertes en hommes et en matériel, dans un but purement désintéressé. Pourtant, certains auteurs comme Perez-Vela et, semble-t-il Rougier (35), exigent une « poursuite *exclusive* de l'intérêt humanitaire » (36).

Les autres, obligés d'admettre que l'État intervenant poursuivra concomitamment d'autres objectifs, tentent d'élaborer une certaine hiérarchie et formulent certains critères permettant de dégager un motif humanitaire prédominant. Nous avons déjà relevé les citations en ce sens, comme l'« overriding motive » dégagé par Verwey (37). Mais c'est Teson qui a été le plus loin dans une tentative de systématisation :

« A military intervention must be truly humanitarian to be justified. The problem is to formulate standards to measure the humanitarian purpose of the intervention... First, the intervening state must aim its military action at stopping human rights deprivations by governments. This include overthrowing dictatorial governments where necessary. Second, collateral non-humanitarian motives (such as desire for border security and strengthening of alliances) should be such as to *not impair or reduce the first paramount human rights objective of the intervention*. Third, the *means* used must always be rights-inspired. This requirement is violated where the intervenor acts in such a way as to impair human rights along the way (for example in third nations), even if its true overall aim is to protect humans rights in the target state » (38).

L'auteur propose aussi de se poser les questions suivantes pour déterminer le plus objectivement possible si le but humanitaire est prépondérant : « Did troops occupy the territory longer than necessary ? Has the intervenor demanded advantages or favors of the new government ? Did the intervenor seek to dominate the target State in some way unrelated to humanitarian concern ?... The final test will be whether human rights have been effectively restored as a result of intervention » (39).

Il est évident que le test proposé s'avère extrêmement difficile à mettre en oeuvre dans un cas concret. En particulier, comment déterminer si l'État intervenant « cherche à dominer » l'État visé ? De quelle nature doivent être les avantages qui ne manqueront pas d'être accordés par le gouvernement installé par la puissance étrangère ? De même, à quel moment faut-il se placer pour évaluer la restauration effective des droits de la per-

(35) Dans la mesure où, pour cet auteur, l'intervention ne peut être admise si « l'intervenant a un intérêt à dépasser les limites où devrait se tenir son action », réf. *supra*.

(36) PEREZ-VERA, Elisa, « La protection d'humanité en droit international », *loc. cit.*, p. 417 ; nous soulignons.

(37) VERWEY, W.D., « Humanitarian intervention under International Law », *N.I.L.R.*, 1985, p. 418.

(38) TESON, Fernando R., *op. cit.*, p. 115.

(39) *Ibid.*

sonne ; juste après l'intervention ou quelques mois plus tard ? On serait bien en mal de répondre à ces questions, et donc de définir avec un minimum de précision le critère du but humanitaire.

10. Le deuxième critère évoqué unanimement par la doctrine, celui de l'importance des violations des droits de la personne dans le pays visé, pose exactement le même type de problèmes. En effet, qu'est-ce qu'un crime « spécialement révoltant » ? un acte de nature à « choquer la conscience de l'humanité » ou « les lois de l'humanité » ? On semble ici se diriger vers des considérations proches du droit naturel, avec toute la subjectivité que cette notion comporte (40). Le critère est d'autant plus dangereux que certains auteurs admettent l'intervention militaire sans qu'aucune violation n'ait été constatée, pourvu qu'il existe un « danger imminent » ; « c'est donc la notion d'urgence, au sens quasi médical qui est la condition légitimante » (41).

Comme nous l'avons déjà relevé, de telles doctrines ont donné lieu aux pires abus dans le passé. Par ailleurs, on peut actuellement se demander si l'exécution sommaire de centaines d'opposants justifie plus une intervention armée renversant le gouvernement que, par exemple, le maintien d'une population entière dans un état de misère et la mort de milliers de personnes faute de soins de santé ou de nutrition suffisante.

Ces considérations démontrent que le critère de l'importance de la violation des droits de la personne est essentiellement fondée sur des critères de légitimité qui ne peuvent que varier selon les membres de la communauté internationale. Il pose donc un problème plus aigu que le critère du but de l'intervention, son énonciation en termes plus ou moins précis s'avérant pratiquement impossible.

11. Quant aux autres critères destinés à démontrer le caractère humanitaire de l'intervention, ils donnent lieu à des controverses similaires. Par exemple, on se demande à partir de quand on peut conclure que la population de l'État visé souhaite une invasion extérieure, pour reprendre une des conditions dégagées par Teson (42). Devra-t-on se baser sur des instruments aussi peu sûrs que les sondages sur la popularité du gouvernement ? Jugera-t-on de cette condition *a posteriori*, une fois les troupes étrangères sur

(40) Voy. à ce sujet : CARCASSONE, Guy, « Légalité et légitimité », in *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, p. 152. L'auteur affirme que « le droit est par essence incapable de fournir lui-même une justification de son propre respect. Il n'est pas autosuffisant. Et l'on ne résout rien en lui préférant la notion de droit de l'homme, dès lors qu'elle n'est qu'un autre nom de baptême donné au droit naturel ».

(41) BETTATI, Mario, « Un droit d'ingérence ? », *R.G.D.I.P.*, 1991, p. 650. Voy. aussi NANDA, « The United States Action in the 1965 Dominican Crisis », *Denver Law Journal*, 1966, p. 439. Voy. aussi la citation déjà reproduite de Verwey selon laquelle il faut que les droits de la personne « are (about to be) violated on a massive scale », *supra*, § 8 ; nous soulignons.

(42) TESON, Fernando R., *op. cit.*, p. 115. La même condition est reprise par Bernard KOUCHNER, *Le malheur des autres*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1991, p. 9 et 302.

place ? Faudrait-il plutôt exiger l'existence d'une opposition organisée, suscitant des manifestations de soutien ? Un appel provenant de cette opposition est-il nécessaire ?

Quant aux autres conditions parfois énoncées, telles la nécessité ou la proportionnalité, elles suscitent aussi de nombreuses interrogations.

On remarquera également, signe supplémentaire du caractère flou de la définition de ce droit d'ingérence humanitaire, que certaines conditions sont énoncées par des auteurs et pas par d'autres, ou font elles-mêmes l'objet de discussions au sein de cette doctrine. C'est notamment le cas pour le caractère strictement unilatéral ou non de l'intervention armée, à propos duquel nous avons pu constater des divergences de vues.

12. En réalité, l'établissement de critères et l'utilisation du genre de test préconisé par cette doctrine semble engendrer inéluctablement un dilemme : soit les critères sont trop souples et on laisse la porte ouverte à des abus, soit ils sont stricts et aucune situation pratique ne pourra être recouverte.

Cette conclusion se confirme si on examine des cas concrets qualifiés d'intervention humanitaire par les tenants de cette doctrine.

Certains auteurs penchent pour la seconde alternative du dilemme décrit ci-dessus. Ainsi, Verwey, après avoir examiné une dizaine de cas particuliers les plus divers (43), conclut qu'aucun d'entre eux ne répond aux conditions de l'intervention humanitaire, et ce principalement à cause du manque de désintéressement de l'État intervenant (44).

Mais une série d'autres auteurs penchent vers la première branche.

Pour Teson qui, comme nous l'avons vu, est un des auteurs qui énumère le plus de conditions dont dépendrait la licéité de l'intervention, l'invasion armée de la Grenade par les États-Unis en 1983 est fondée sur base de considérations humanitaires (45). Pourtant, et comme il le relève lui-même, la situation des droits de la personne dans cet État à la veille de l'invasion n'avait rien de comparable avec celle prévalant dans l'Ouganda d'Amin Dada ou dans le Centrafrique de Bokassa. Cependant, toujours selon Teson,

« The structure and design of that regime would have led, with all but absolute certainty, to a permanent denial of human rights ...the conditions in Grenada were such that a very serious deprivation of human rights was imminent » (46) .

(43) Il s'agit des interventions des États arabes contre Israël en 1948, de la Belgique au Congo en 1960 et 1964, des États-Unis en République Dominicaine en 1965, de l'Inde au Bengladesh en 1971, de l'Indonésie au Timor en 1975, de l'Afrique du Sud en Namibie la même année, de la Belgique au Zaïre en 1978 et des États-Unis à la Grenade en 1983.

(44) VERWEY, W.D., *loc. cit.*, p. 404.

(45) Voy. AUDEOUD, Olivier, « L'intervention américano-Caraïbe à la Grenade », *A.F.D.I.*, 1983, pp. 217 et ss.

(46) TESON, Fernando R., *op. cit.*, pp. 189 et 197.

Ainsi, le critère de la violation massive des droits de la personne serait rempli non seulement en cas de violations effectives, mais aussi dans l'hypothèse de l'« imminence » d'une violation : il s'agit de l'introduction d'une sorte de droit d'« ingérence humanitaire préventive ». Il n'est nul besoin de s'appesantir davantage sur le sujet pour se rendre compte du danger d'une telle conception. On remarquera simplement que, à la même époque, les exactions bien réelles des escadrons de la mort au Guatemala ou au Salvador n'émouvaient guère Washington qui poursuivait les fournitures massives en armes aux gouvernements de ces pays (47). D'ailleurs, s'il est bien un exemple où les principales motivations de la puissance intervenante n'étaient pas humanitaires, c'est bien celui de l'invasion de la Grenade en 1983 (48).

Ces exemples démontrent bien que, quels que soient les critères mis en exergue par la doctrine et la prudence manifestée par une partie d'entre elle dans leur énonciation théorique, leur mise en oeuvre laisse tant de place aux jugements de valeur qu'elle suscitera indéniablement des abus.

13. En définitive, la seule étude du contenu et de la définition du droit d'ingérence humanitaire démontre le danger extrême de sa généralisation. À ce propos, on peut citer ce passage de Rougier qui, au terme de son article de référence, avouait :

« La conclusion qui se dégage de cette étude, c'est qu'il est pratiquement impossible de séparer les mobiles humains d'intervention des mobiles politiques et d'assurer le désintéressement absolu des États intervenants... Dès l'instant que les puissances intervenantes sont juges de l'opportunité de leur action, elles estimeront cette opportunité au point de vue de leurs intérêts du moment... Il se commet tous les jours dans quelque coin du monde mille barbaries qu'aucun État ne songe à faire cesser parce qu'aucun État n'a intérêt à le faire cesser. Toutes les fois qu'une puissance interviendra au nom de l'humanité dans la sphère de compétence d'une autre puissance, elle ne fera jamais qu'opposer sa conception du juste et du bien social à la conception de cette dernière, au besoin par la force. Son action tendra en définitive à englober un État dans sa sphère d'influence morale et sociale en attendant de l'englober dans sa sphère d'influence politique. Elle le *contrôlera* pour se préparer à le dominer. Ainsi, l'intervention d'humanité apparaît comme un moyen juridique ingénieux d'entamer peu à peu l'indépendance d'un État pour l'incliner progressivement vers la mi-souveraineté » (49).

Ces propos, formulés au début du siècle, gardent toute leur pertinence aujourd'hui.

(47) Voy. CORTEN, Olivier, « Pourquoi le Salvador, le Honduras, le Guatemala et le Costa Rica ont signé les accords de paix d'Amérique centrale », *Contradictions*, Bruxelles, mars 1989.

(48) Voy. not. SCHACHTER, Oscar, « Is there a Right to overthrow an illegitimate Regime ? », in *Mélanges Virally*, Paris, Pedone, 1991, p. 428.

(49) ROUGIER, Antoine, « La théorie de l'intervention d'humanité », *R.G.D.I.P.*, 1910, pp. 525-526. De nombreux auteurs abondent en ce sens ; v. not. BROWNLIE, Ian, « The U.N. Charter and the Use of Force, 1945-1985 », in *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986, p. 500.

Mais les dangers engendrés par la définition d'une norme n'entraînent pas, en soi, l'absence de validité de cette dernière. Il reste donc à analyser la valeur juridique de la notion de droit d'ingérence humanitaire.

B. *Fondement juridique du droit d'ingérence humanitaire*

14. Comme nous l'avons déjà relevé, la doctrine étudiée se fonde sur une interprétation de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies (50). Cette interprétation d'une disposition conventionnelle serait généralisable, dans la mesure où elle ne fait qu'exprimer l'existence d'une règle générale coutumière.

Ce dernier point est indiscutable : la C.I.J. elle-même a reconnu que l'article 2 § 4 représentait une coutume à portée universelle (51). Reste à examiner le premier.

Il convient d'analyser cette argumentation au regard des règles générales d'interprétation codifiées aux articles 31 et suivants de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités : nous partirons donc du texte de l'article interprété et de la Charte dans son ensemble, avant de prendre en compte la pratique.

1. *Le texte de l'article 2 § 4.*

15. Pour rappel, l'article 2 § 4 de la Charte dispose :

« 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 État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* » (52).

Incontestablement, cette disposition n'interdit pas *explicitement* tout recours à la force dans les relations internationales (53). Ce fait a été reconnu par les plus fervents adversaires de la notion d'intervention d'humanité (54). Pour être expressément interdit par l'art. 2 § 4, un recours à la force doit remplir une des trois conditions suivantes : être dirigé contre l'intégrité territoriale d'un État ; être dirigé contre l'indépendance politique d'un autre État, ou s'opérer de manière incompatible avec les buts de Nations Unies. Quant aux deux premières, il apparaît difficile de se prononcer dans la mesure où, si l'intervention remplit les conditions d'une « inter-

(50) Voy. *supra*, § 6.

(51) V ; C.I.J., *Affaire des Activités militaires et paramilitaires...*, *Recueil 1986*, not. § 175 et ss.

(52) Nous soulignons.

(53) TESON, Fernando R., « Humanitarian Intervention », *op. cit.*, p. 130

(54) Voy. not. BROWNIE, Ian, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963, p. 342, cité par PÉREZ-VERA, Elisa, *loc. cit.*, p. 415.

vention d'humanité » et en particulier celle relative au but, on pourrait prétendre qu'elles sont remplies (55).

16. On ne peut pas en dire autant de la troisième. Les promoteurs d'un droit d'ingérence armée humanitaire rappellent qu'un des buts des Nations Unies est précisément la protection des droits de la personne. En effet, on peut lire dans le préambule de la Charte :

« Nous, Peuples des Nations Unies, RÉSOLUS ... à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine... » (56).

Dès lors, des auteurs comme Teson en concluent que

« the use of force to remedy serious human rights deprivations, far from being 'against the purposes' of the U.N. Charter, serves one of the main purposes. Humanitarian intervention is in accordance with one of the fundamental purposes of the U.N. Charter. Consequently, it is a distortion to argue that humanitarian intervention is prohibited by article 2 (4) » (57).

Un tel raisonnement ne peut être retenu, dans la mesure où un autre but de l'O.N.U. est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Un examen de l'ensemble de la Charte, et en particulier des chapitres VI et VII, le confirme. Par ailleurs, une lecture du préambule dans son ensemble plaide incontestablement en ce sens. On y trouve en effet les termes suivants :

« Nous, Peuples des Nations Unies, RÉSOLUS à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ».

Le recours à une action militaire, fût-ce dans le but de protéger les droits de la personne, va incontestablement à l'encontre de ce but. Comme l'a remarqué généralement Michel Virally, « toute politique de force va à l'encontre de ces objectifs » (58).

17. Mais la doctrine favorable au droit d'ingérence tente de contourner cette affirmation en prétendant qu'un but des Nations Unies, en l'occurrence le maintien de la paix, peut être enfreint par l'action, pourvu qu'un autre but — la protection des droits de la personne — soit satisfait. Il existerait une sorte de hiérarchie entre les différents buts, un certain équilibre qui pourrait être préservé dans l'hypothèse où le caractère strictement humanitaire de l'opération serait respecté.

(55) Pour un développement sur ces deux conditions, voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1992, § 123 et 124.

(56) §2 du préambule.

(57) *Op. cit.*, p. 131.

(58) VIRALLY, Michel, « Panorama du droit international contemporain », *R.C.A.D.I.*, vol. 183, 1983, V, p. 102.

On rétorquera que rien dans l'article 2 § 4 ne permet d'affirmer qu'une action peut enfreindre un but des Nations Unies (59). Rien ne l'interdit non plus explicitement, mais le principe général d'interprétation restrictive en faveur de la souveraineté des États empêche ici de raisonner *a contrario*. On peut aussi opérer à ce sujet une démonstration par l'absurde. Comme le remarquait Akehurst, une telle interprétation légitimerait dans certaines conditions une action armée destinée à assurer une meilleure coopération économique, autre but des Nations Unies (60). Il y a donc tout lieu de penser que, pour respecter l'article 2 § 4, un recours à la force doit respecter tous les buts des Nations Unies.

Cette affirmation se confirme si on lit l'interdiction du recours à la force en même temps que son corollaire, l'obligation de régler pacifiquement les différends. La doctrine favorable au devoir d'ingérence se base exclusivement sur une interprétation de l'article 2 § 4 pour appuyer son raisonnement. Or, le § 3 du même article dispose :

« Les membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger ».

On rappellera la définition très large du « différend » comme tout « désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes » (61), définition qui recouvre indéniablement les cas de protestations face à des violations des droits de la personne.

Les termes de cette disposition indiquent clairement qu'une réaction à des violations, même massives, des droits de la personne, doit se faire de manière pacifique, et ne peut mettre en danger *ni* la paix ou la sécurité internationales, *ni* la justice. L'expression « ainsi que » est sans équivoque sur ce point. On ne pourrait donc se prévaloir d'une défense de la justice, ce que font souvent les puissances intervenantes, pour contourner l'obstacle de la menace à la paix.

Rappelons par ailleurs que l'article 33 de la Charte complète l'article 2 § 3 en énumérant les moyens pacifiques (62). Ici encore, on n'y trouvera aucune allusion à une exception relative à une ingérence armée humanitaire.

(59) Voy. SCHACHTER, Oscar, « Is there a Right to Overthrow an Illegitimate Regime ? », in *Mélanges Michel Virally*, Paris, Pedone, 1991, p. 427.

(60) AKEHURST, Michael, « Humanitarian Intervention », in *Intervention in World Politics*, H. Bull ed., 1984, pp. 107-112.

(61) C.P.J.I., Affaire des *Concessions Mavromatis*, Série A, n° 2, p. 11.

(62) Le §1 de la disposition se lit : « Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociations, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leurs choix » Voy. le commentaire de QUENÉDEC, Jean-Pierre, in *La Charte des Nations Unies*, J.P. Cot et A. Pellet (éd.), Paris, Economica, 1^{re} éd., 1985, pp. 567 et ss.

On peut en déduire que la Charte interdit expressément toute action armée unilatérale, dans la mesure où elle menace la paix ou la sécurité internationales, peu importe le but de cette action. L'article 2 § 4 ne peut être lu que conjointement avec l'article 2 § 3. Celui-ci est, pour reprendre l'expression de Goodrich et Hambro un « corollaire logique » de celui-là (63).

Par ailleurs, à supposer qu'il existe une hiérarchie entre ces buts, il est plus que douteux que le respect des droits de la personne supplante le maintien de la paix (64).

Cet examen de l'ensemble du texte de la Charte constitue à notre sens un élément décisif permettant d'infirmer totalement l'interprétation de la doctrine étudiée. Celle-ci fait complètement abstraction du cadre dans lequel se place l'article 2 § 4 et base son raisonnement sur une interprétation, par ailleurs fallacieuse, de quelques mots tirés de leur contexte.

18. Il reste à examiner un dernier argument de la doctrine étudiée. Certains auteurs ont en effet mis en évidence un lien qui existerait entre le respect des droits de la personne et le maintien de la paix. Dans cette optique, 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, elle mettrait fin à une évolution historique qui mènerait inexorablement à une menace ou à une rupture de la paix provoquée par le pays dictatorial visé (65).

Un tel raisonnement ne peut évidemment être retenu tel quel. Sur le seul plan du fait, on ne peut que mettre en doute le caractère inexorable de l'évolution qui résulterait de violations des droits de la personne dans un État donné. L'histoire a révélé nombre de régimes dictatoriaux qui n'ont jamais eu une politique agressive à l'égard de leurs voisins ; il suffit de penser à l'Espagne de Franco, au Portugal de Salazar, ou encore au Chili de Pinochet. Sur le plan juridique, rien ne permet non plus de légitimer l'affirmation énoncée. La Charte a bien pour préoccupation première le maintien de la paix. Il n'est pas envisageable de légitimer une rupture bien réelle de cette dernière en invoquant une rupture hypothétique et éventuelle. L'argument ne peut en tout cas trouver aucun fondement dans la lecture des dispositions pertinentes.

Au contraire, l'Assemblée générale des Nations Unies a, dans sa résolution 2852 (XXVI) du 20 décembre 1971, affirmé que,

« pour garantir effectivement le respect des droits de l'homme, il faudrait que tous les États s'efforcent de prévenir le déclenchement de guerres d'agression et de conflits qui violent la Charte des Nations Unies. *C'est le maintien de la*

(63) GOODRICH, M., HAMBRO, E., SIMMONS, A.P., *Charter of the United Nations (Commentary and Documents)*, New York, Columbia University Press, 1969, p. 41. Voy. aussi CHARPENTIER, Jean, in J.P. Cot et A. Pellet (éd.), *op. cit.*, 1^{re} éd., 1985, p. 104.

(64) Voy. les développements dans notre ouvrage, *Droit d'ingérence ...*, *op. cit.*, § 127.

(65) Voy. not. REISMAN, cité dans TESON, *op. cit.*, pp. 132-133.

sécurité internationale qui constitue la meilleure garantie des droits de l'homme » (66).

On ne saurait trouver une position plus éloignée de celle de la doctrine favorable au « droit d'ingérence humanitaire » (67).

Il est vrai que, dans une résolution plus ancienne, l'Assemblée générale déclare

« qu'il ne suffit pas, pour assurer une paix durable, de conclure des accords de sécurité collective contre les ruptures de la paix internationale et les actes d'agression, mais que le maintien d'une paix réelle et durable dépend aussi de l'observation de tous les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies [...] et qu'il dépend, en particulier, du respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, ainsi que du maintien de conditions favorables au bien-être économique et social dans tout le pays » (68).

On ne peut cependant déduire de cet instrument une quelconque autorisation de recours à la force. Même si des rapports peuvent parfois exister entre la violation des droits de la personne et une menace à la paix, on ne peut consacrer ce lien de causalité en le posant en règle générale.

En conclusion, le but principal des Nations Unies étant le maintien de la paix et l'article 2 § 4 de la Charte renvoyant à ce but, cette disposition interdit bien tout recours à la force dans les relations internationales, fût-il motivé par des considérations humanitaires. Nous allons vérifier si la pratique confirme ou non cette interprétation.

2. La pratique.

19. La plupart des auteurs favorables à l'existence d'un droit d'ingérence armée humanitaire basent leur argumentation juridique sur un examen de la pratique contemporaine des interventions armées. La position la plus en pointe à cet égard est certainement celle défendue par le professeur D'Amato et ses tenants. Selon le premier, il existe maintenant diverses

« categories of intervention that contradict the nonintervention theory, such as humanitarian intervention, antiterrorist reprisals, individual as well as collective enforcement measures, and new uses of transboundary force such as the Israeli raid on the Iraqi nuclear reactor »,

ce qui l'amène à conclure qu'« it is hard to fashion a *customary* rule of nonintervention from all these practices that are inconsistent with such a

(66) Nous soulignons.

(67) Voy. sur ce point ; ZOUREK, Jaroslav, *L'interdiction de la force en droit international*, Genève, Institut Henry Dunant, Sijthoff-Leiden, 1974, pp. 9 et ss.

(68) Résolution 721 (VIII) du 8 décembre 1953 (« Question du conflit racial en Afrique du Sud provoqué par la politique d'apartheid du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine »). Cette résolution reprend des passages des résolutions 103 (I) du 19 novembre 1946, 377 A (V), section E, du 3 novembre 1950 et 616 B (VII) du 5 décembre 1952.

rule » (69). D'Amato vise ici la pratique en tant qu'élément de la coutume, mais ses conclusions sont vraisemblablement généralisées à l'interprétation de l'article 2 § 4 de la Charte.

Il existe une abondante pratique d'interventions armées unilatérales depuis la deuxième guerre mondiale (70). Ce constat ne peut cependant, en soi, démontrer un assouplissement de la règle du non-recours à la force. C'est ce qui a été formulé de manière assez claire par la C.I.J. dans l'affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua :

« La Cour ne pense pas que, pour qu'une règle soit coutumièrement établie, la pratique correspondante doive être rigoureusement conforme à cette règle. Il lui paraît suffisant, pour déduire l'existence de règles coutumières, que les États y conforment leur conduite de manière générale et qu'ils traitent eux-mêmes les comportements non conformes à la règle en question comme des violations de celle-ci et non pas comme des manifestations de reconnaissance d'une règle nouvelle. Si un État agit d'une manière apparemment inconciliable avec une règle reconnue, mais défend sa conduite en invoquant des exceptions ou justifications contenues dans la règle elle-même, il en résulte une confirmation plutôt qu'un affaiblissement de la règle, et cela que l'attitude de cet État puisse ou non se justifier sur cette base » (71).

La pratique ne peut donc être prise en compte que si elle démontre un accord entre les États, qui constituerait à la fois une sorte d'interprétation authentique de l'article 2 § 4 et une *opinio juris* démontrant l'existence d'une règle coutumière.

Pour déterminer cette volonté des États, nous nous référerons d'abord aux accords, qu'ils soient informels à l'instar de certaines résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, ou formels, tels les traités de protection des droits de la personne (§ 20 et ss.). Nous analyserons ensuite les

(69) D'AMATO, Anthony, « Trashing Customary International Law », *A.J.I.L.*, 1987, p. 103 (nous omettons les références). L'accusation qu'adresse l'auteur à la Cour dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires* de « saccager » le droit international coutumier ne manque pas de surprendre à la lecture de ces lignes. À suivre le raisonnement du professeur D'Amato, il n'existerait donc pas non plus d'obligation coutumière de respecter les droits fondamentaux de la personne, puisqu'il ne manque pas d'exemples pour affirmer que la pratique des États ne présente guère de cohérence avec la règle qui leur impose le respect de ces droits. La lecture que fait le professeur Verhoeven de l'interprétation et de l'application de la notion de droit coutumier opérées par la Cour nous paraît à cet égard infiniment plus convaincante (VERHOEVEN, Joe, « Le droit, le juge et la violence », *R.G.D.I.P.*, 1987, sp. pp. 1202 à 1208). Après avoir métaphoriquement rappelé que la généralisation du vol ne ferait pas disparaître le droit de propriété, même s'il n'est plus respecté, l'auteur souligne l'originalité du raisonnement de la Cour, basé sur l'examen de l'*opinio juris* bien plus que sur celui de la pratique étatique (p. 1204). Cette méthode semble avoir déconcerté plus d'un observateur, mais paraît aussi adaptée que la démarche inverse, plus peut-être dans une communauté internationale où l'on connaît la valeur des symboles. Comme le conclut le professeur Verhoeven, « sans doute faut-il que les États s'abstiennent d'utiliser la force ; l'important est toutefois moins de s'abstenir que d'exprimer la conviction que l'abstention est obligatoire » (p. 1205).

(70) Voy. VIRALLY, Michel, « Panorama du droit international contemporain », *R.C.A.D.I.*, vol. 183, 1983, V, p. 105.

(71) *Recueil 1986*, p. 98, § 186. Voy. à ce sujet ; MENDELSON, M.H., « The Nicaragua Case and Customary International Law », in *The Non-Use of Force in International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, pp. 85-99.

cas particuliers d'ingérence invoqués par la doctrine, afin de déterminer s'il s'agit véritablement de précédents permettant de conclure à la licéité des interventions d'humanité (§ 23 et ss.).

20. Les résolutions des Nations Unies abordant le problème du recours à la force sont nombreuses. Trois d'entre elles sont cependant particulièrement édifiantes pour notre sujet (72) : il s'agit de la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 sur les relations amicales, de la résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974 portant définition de l'agression, et de la résolution 37/10 du 15 novembre 1982 sur le règlement pacifique des différends internationaux (73).

La résolution 2625 (XXV) constitue un instrument de base pour interpréter la Charte des Nations Unies : il se présente de la sorte, et a en outre été reconnu comme tel par la C.I.J. (74). Or, en vertu de cette résolution,

« Tout État a le devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force *pour violer les frontières existantes d'un autre État*... De même, tout État a le devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force *pour violer les lignes internationales de démarcation*... » (75).

Les termes soulignés montrent que l'argument tendant à présenter une intervention armée humanitaire comme permise à partir du moment où elle n'entraîne pas une appropriation territoriale ne peut être retenu. La résolution 2625 écarte clairement ce raisonnement en interdisant toute violation de l'intégrité mais aussi de la souveraineté territoriale (76). On peut d'ailleurs constater que la C.I.J. a condamné les États-Unis pour violation de la règle codifiée dans l'article 2 § 4 sans qu'il y ait eu appropriation territoriale (77). Par ailleurs, la résolution interdit toute intervention, armée ou non armée, « *pour quelque raison que ce soit* ». Les raisons humanitaires sont donc également exclues. Enfin, on y affirme qu'un recours à la force « ne doit jamais être utilisé comme un moyen de règlement des *problèmes internationaux* » (78). Ainsi, on ne pourrait prétendre qu'une réaction à de graves violations des droits de la personne ne constitue pas un « différend » auquel s'applique l'obligation de règlement pacifique.

La résolution portant définition de l'agression est plus explicite encore. En effet, son article 1^{er} prévoit que :

(72) On pourrait évidemment citer d'autres résolutions ; voy. not. la résol. 34/103 sur l'inadmissibilité de la politique d'hégémonie dans les relations internationales du 14 décembre 1979.

(73) On trouvera le texte complet de ces instruments dans MORIN, Jacques-Yvan, RIGALDIES, Francis et TURP, Daniel, *Droit international public. Notes et documents*, Tome I, Montréal, Thémis, 1987, aux pp. 513 et ss., 535 et ss. et 539 et ss.

(74) C.I.J., Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*..., *Recueil* 1986.

(75) 1^{er} principe, § 4 et 5 ; nous soulignons.

(76) En ce sens, v. not. VIRALLY, Michel, « L'article 2 § 4 », in *La Charte des Nations Unies*, J.P. Cot et A. Pellet (éd.), Paris, Economica, 1^{re} éd., 1985, p. 123.

(77) Pt 4 du dispositif, *Recueil* 1986, pp. 146-147, § 292.

(78) 1^{er} principe, § 1 ; nous soulignons.

« L'agression est l'emploi de la force armée *contre la souveraineté*, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies, ainsi qu'il ressort de la présente définition » (79).

On a donc, à la requête des États les plus faibles, expressément rajouté un terme de caractère général à la définition contenue dans l'article 2 § 4. L'interprétation de ce dernier ne fait donc plus aucun doute. Comme le remarque Ronzitti,

« Such a statement puts an end to any remaining doubt as to the meaning of political independence and territorial integrity. The addition of the term 'sovereignty'... represents an additional safeguard which could compel even a mere entry into foreign territory to be considered as an act of aggression ; even if this is not accompanied by the incorporation of any part of the territory of the attacked State or by any change of regime. Armed action in a foreign territory does, therefore, violate the first part of the fourth paragraph of Article 2 of the Charter » (80).

D'ailleurs, l'article 3 de la résolution cite une série d'actes qualifiés *a priori* d'agressions et comprenant notamment « a) l'invasion ou l'attaque du territoire d'un État par les forces armées d'un autre État... b) le bombardement, par les forces armées d'un État, du territoire d'un autre État, ou l'emploi de toutes armes par un État contre le territoire d'un autre État... d) l'attaque par les forces armées d'un État contre les forces armées terrestres, navales ou aériennes, ou la marine et l'aviation civiles d'un autre État... ». On remarquera l'extrême ampleur de la définition, qui n'exige pas qu'il y ait une quelconque appropriation territoriale, et ne fait aucune mention de circonstances spéciales propres à une intervention humanitaire.

Au contraire, l'article 5 de la définition ôte définitivement toute force à une interprétation de la règle du non-recours à la force qui permettrait de telles interventions :

« Aucune considération de quelque nature que ce soit, politique, économique, militaire ou autre, ne saurait justifier une agression ».

Aucune considération humanitaire ne peut donc justifier une intervention armée constitutive d'agression.

L'interdiction absolue du recours à la force est encore réaffirmée *a contrario* dans la résolution de Manille, qui prévoit notamment que « tous les États doivent régler leurs différends internationaux *exclusivement* par des moyens pacifiques » (81). On ne peut que rappeler l'importance de l'article 2 § 3 pour l'interprétation de la règle du non-recours à la force.

(79) Nous soulignons.

(80) RONZITTI, Natalino, « Rescuing Nationals Abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity », *op. cit.*, p. 8. Voy. aussi FERENCZ, B., *Defining International Aggression. The Search for World Peace. A Documentary History and Analysis*, vol. II, 1975, p. 27.

(81) §2 de la résolution, réf. *supra* ; nous soulignons.

21. Cette résolution se prononce aussi sur un argument parfois évoqué par les tenants d'un droit unilatéral d'ingérence. Il s'agit de l'inefficacité du système de sécurité collective, qui légitimerait des initiatives unilatérales qui, en quelque sorte, s'y substitueraient (82). On a même prétendu que les rédacteurs de la Charte n'avaient pu prévoir la situation de guerre froide et les blocages consécutifs au Conseil de sécurité.

Cet argument est évidemment contestable sur le seul plan factuel : il semble aujourd'hui plus que douteux que, à San Francisco, on n'ait pas pu prévoir l'opposition entre l'Union soviétique et ses alliés une fois la guerre terminée.

Sur le plan juridique, la C.I.J. avait condamné cette théorie dès son premier arrêt sur le fond, en affirmant que

« le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé [...] 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 » (83).

L'Assemblée générale a pris position en ce sens dans sa « résolution Acheson » :

« Si le Conseil de sécurité manque à s'acquitter des fonctions qui lui incombent au nom de tous les États membres, ... il n'en résulte pas que les États membres soient relevés de leurs obligations » (84).

Le § 13 de la résolution de Manille met définitivement un terme à toute possibilité de controverse en disposant explicitement :

« Ni l'existence d'un différend ni l'échec d'une procédure de règlement pacifique d'un différend n'autorise l'un quelconque des États parties à un différend à avoir recours à la force ou à la menace de la force ».

Ces termes, limpides, se passent de tout commentaire.

22. Dans le même sens, on peut examiner le texte de certaines conventions protectrices des droits de la personne dont les puissances intervenantes prétendent vouloir assurer le respect. On peut en effet considérer qu'il s'agit d'une pratique précisant comment les États interprètent la mise en oeuvre des principes de non-recours à la force et de règlement pacifique des différends en matière de droits de la personne.

Or, aucune résolution ni convention protectrice des droits de la personne ne permet, directement ou indirectement, le recours à la force armée pour faire respecter ces droits. Au contraire, les traités en question subordonnent

(82) Voy. par exemple BOWETT, W.D., « Reprisals involving Recourse to Armed Force », *A.J.I.L.*, 1972, pp. 1 et ss.

(83) C.I.J., Affaire du *Détroit de Corfou (fond)*, *Recueil* 1949, p. 35.

(84) « Union pour le maintien de la paix » ; Rés. 377 (V) du 3 novembre 1950.

toute réaction unilatérale à une série de conditions (85). Plus précisément, des mécanismes de règlement sont explicitement prévus et les États ont l'obligation de les utiliser dans la mesure où ils sont efficaces (86). On ne peut interpréter cette pratique conventionnelle comme permettant, même dans des circonstances exceptionnelles, un recours à la force pour faire respecter des droits de la personne. Un tel acte irait donc totalement à l'encontre des conventions en question.

Les États se sont aussi prononcés d'une manière générale pour l'interdiction absolue des mesures de représailles armées. Comme le remarque Sicilianos, « la prohibition des représailles militaires sous le régime de la Charte est la conséquence du caractère englobant, voire impératif que revêt son article 2 par.4, ... » (87). Or, ici encore, aucune exception n'a été prévue tenant au motif humanitaire de la puissance intervenante. Par exemple, la résolution 2625 (XXV) déjà examinée précise le contenu du non-recours à la force en énonçant, sans mentionner d'exception éventuelle, que « les États ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force ». Cette formulation générale « ne laisse pas d'échappatoire » (88). Elle est détaillée dans la résolution 36/103 de l'Assemblée générale qui réaffirme « le devoir d'un État de s'abstenir de recourir à toute intervention armée... ou à tout acte d'ingérence militaire... y compris les actes de représailles impliquant le recours à la force » (89). On la retrouve aussi dans certaines conventions régionales (90). Le caractère absolu de l'interdiction a été relevé également par la Commission du droit international (91).

Les États ont donc, en établissant par divers instruments l'illicéité des représailles armées, réaffirmé une fois de plus leur interprétation restrictive de l'article 2 § 4.

23. Mais la doctrine favorable au droit d'ingérence armée unilatérale a, tout en ignorant superbement les enseignements des résolutions de l'Assemblée générale ou des conventions protectrices des droits de la personne, invoqué des cas particuliers d'interventions armées qui viendraient à son appui. Comme nous l'avons déjà relevé, de tels précédents doivent être examinés avec énormément de prudence, dans la mesure où il est indispensable d'y déceler une véritable position juridique au-delà de considérations politiques (92). La tâche est évidemment beaucoup moins aisée que dans le cas

(85) CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », cette *Revue*, 1990, § 55 et ss.

(86) *Ibid.*, § 58 et ss.

(87) SICILIANOS, Linos Alexandre, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, Paris, L.G.D.J., 1990, p. 420.

(88) *Ibid.*, p. 421.

(89) Rés. du 9 décembre 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États, sec. II par.c)

(90) Voy. not. le 2^e principe de l'Acte final d'Helsinki, *in fine*.

(91) Voy. le commentaire de l'article 30 de la première partie de son projet sur la responsabilité, consacré aux contre-mesures, *A.C.D.I.*, 1979, vol.II, 2^e partie, p. 129.

(92) Voy. VIRALLY, Michel, *loc. cit.*, p. 106.

d'instruments élaborés dans le cadre des Nations Unies où chaque État exprime officiellement sa position sur un problème juridique déterminé.

Le premier précédent à analyser à l'aune de ces critères est l'intervention de la Tanzanie en Ouganda, souvent évoquée par une partie de la doctrine.

Les faits à la base de l'intervention peuvent être résumés comme suit. En janvier 1979, les troupes tanzaniennes pénètrent sur le territoire ougandais. Le président Nyerere déclare alors que le gouvernement d'Amin Dada est un gouvernement de « voyous » et que le peuple ougandais a le droit de le renverser. Quelques mois plus tard, les troupes tanzaniennes, aidées par des rebelles ougandais, investissent la capitale et annoncent que le régime dictatorial a fait long feu. Un nouveau gouvernement est formé, qui affirme son intention de respecter les droits de la personne.

Ces événements ont été invoqués à l'appui de la doctrine de l'intervention d'humanité dans la mesure où une motivation affichée de la puissance intervenante était de lutter contre un régime tyrannique et sanguinaire. Il semble à cet égard que la population locale ait bien accueilli l'action tanzanienne. Par ailleurs, les réactions internationales sont restées faibles, voire inexistantes : l'O.U.A. n'a pas bougé, seuls quelques États ont protesté, et la majorité d'entre eux a reconnu immédiatement le nouveau gouvernement. L'ensemble de ces éléments a mené Teson à prétendre que l'intervention tanzanienne constituait le précédent le plus clair et le plus absolu en faveur de l'existence d'un droit d'intervention armée unilatérale pour motifs humanitaires (93).

Mais l'action tanzanienne doit à notre sens être analysée d'une tout autre manière. En effet, loin de justifier juridiquement l'intervention armée en se référant à des motifs humanitaires, le président Nyerere a basé son argumentation sur la légitime défense, exception on ne peut plus classique à la règle du non-recours à la force (94). Il faut à cet égard se souvenir que, en octobre 1978, soit quelques semaines avant le début de l'intervention, les troupes ougandaises avaient pénétré sur le territoire tanzanien et occupé une partie de celui-ci, qu'elles allaient bientôt formellement annexer. La Tanzanie avait alors officiellement protesté, ce qui avait suscité diverses médiations, notamment de la part du secrétaire général de l'O.N.U., et avait même manifesté son intention de riposter par la force. C'est donc bien de légitime défense dont il s'est agi. C'est sur cette base, et non pour des considérations de caractère humanitaire, que plusieurs États ont soutenu l'intervention en Ouganda.

Les déclarations se référant à des considérations humanitaires ne peuvent donc être perçues comme l'expression d'une position juridique mais doivent

(93) TESON, Fernando R., « Humanitarian Intervention », *op. cit.*, pp. 167-168.

(94) Schachter remarque par ailleurs que le régime installé par la Tanzanie a été loin de respecter les droits de la personne ; v. SCHACHTER, Oscar, « Just War and Human Rights », *Pace Yearbook of Int. Law*, 1989, p. 16.

être considérées comme la manifestation d'une position essentiellement politique. La considération selon laquelle l'argument de légitime défense est fondé ou non n'a aucune pertinence ; seul compte le fait qu'on s'y réfère comme cause de justification. Si on reprend les critères dégagés par la Cour pour analyser la pratique, on doit conclure que l'intervention tanzanienne confirme une interprétation restrictive de la règle du non-recours à la force mentionnée à l'article 2 § 4 de la Charte.

24. On peut presque en dire autant des autres précédents mentionnés par la doctrine (95).

Particulièrement évocatrice sur ce point est l'intervention armée des États-Unis à la Grenade en 1983. En effet, Jeanne Kirpatrick, représentante américaine aux Nations Unies, a fait à cette occasion une déclaration au Conseil de sécurité selon laquelle,

« L'interdiction de l'emploi de la force à laquelle se réfère la Charte doit être replacée dans le contexte. Elle n'est pas absolue. Sont prévues des justifications de l'emploi de la force [...] lorsqu'il s'agit de défendre d'autres valeurs, elles aussi énoncées dans la Charte, comme la liberté, la démocratie et la paix... » (96).

Par ailleurs, diverses déclarations d'officiels américains, dont le président Reagan, ont mis l'accent sur les motivations prétendument humanitaires de l'invasion (97).

Cependant, les États-Unis ont basé généralement leur défense sur d'autres arguments (98). L'intervention a ainsi été justifiée par trois moyens distincts, dont aucun ne se réfère à la notion d'intervention d'humanité : il s'agit de l'appel du gouverneur général de la Grenade, de l'autorisation donnée par une organisation régionale des Caraïbes, et de la protection des ressortissants américains établis sur l'île (99). Par ailleurs, il faut remarquer que l'invasion a fait l'objet d'une large condamnation internationale, principalement en Amérique latine (100). L'Assemblée générale des

(95) Pour une analyse d'autres précédents que celui de la Grenade, voy. notre ouvrage, *Droit d'ingérence*..., op. cit., § 135.

(96) CS/PV 2491, 17 octobre 1983, p. 41. Jeanne Kirpatrick devait aussi déclarer :

« We believe that the use of force... was lawful under international law and the UN Charter... because it was carried out in service of the values of the Charter, including the restoration of the rule of law, self-determination, sovereignty, democracy, respect of the human rights of the people of Grenada » ; *Department of State Bulletin*, 1983, N° 2091, pp. 76-77.

(97) Voy. TESON, Fernando R., op. cit., pp. 192 et ss.

(98) Voy. à ce sujet MOORE, « Grenada and the International Double Standard », *A.J.I.L.*, 1984, pp. 159-161 et VERWEY, W.D., loc. cit., p. 404.

(99) Voy. not. WEILER, J.H.H., « Intervention in a Dichotomized World : The Case of Grenada », in *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986, pp. 248 et ss.

(100) Voy. not. AUDEOUD, « L'intervention américano-caraïbes à la Grenade », *A.F.D.I.*, 1983, p. 227, DOSWALD-BECK, L., « The Legality of the U.S. Intervention in Grenada », *N.I.L.R.*, 1984, pp. 362-366.

Nations Unies a même condamné l'intervention dans sa résolution 38/7 (1983) (101).

Pour ces raisons, on ne peut invoquer l'invasion de la Grenade comme précédent établissant une pratique générale favorable au droit d'ingérence armée pour motifs humanitaires. Tout au plus peut-on y déceler l'expression d'une interprétation de l'article 2 § 4 particulière aux États-Unis. Un examen de l'invasion de la République du Panama mène, *mutatis mutandis*, aux mêmes conclusions. Basée officiellement sur des considérations humanitaires, l'invasion de décembre 1989 a été aussi motivée par d'autres considérations (102). Elle a par ailleurs aussi été condamnée par l'Assemblée générale (103).

D'autres précédents pourraient être cités dans le même sens (104).

25. Que conclure de cet examen de la pratique en tant que mode d'interprétation de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies ?

D'un côté, nous avons vu que, lorsque les États ont été amené à se prononcer clairement sur la question, ils ont affirmé sans ambiguïté que cette disposition interdisait de manière absolue le recours à la force dans les relations internationales. Des résolutions telles que la résolution 2625 (XXV), par laquelle les États ont entendu préciser le sens de la Charte ou la résolution portant définition de l'agression, sont sans équivoque : elles rejettent toute possibilité d'invoquer des motivations humanitaires pour échapper à la prohibition. La pratique conventionnelle confirme ce point de vue, que ce soit sur un plan régional ou universel. Il est à cet égard essentiel de rappeler que les représailles armées sont exclues tant de manière générale que par les conventions qui réglementent les droits de la personne.

D'un autre côté, on peut dans la pratique des relations internationales relever quelques cas particuliers où les États se réfèrent à de telles motivations. On ne peut cependant tirer aucune conclusion de ce constat.

Tout d'abord, les positions officielles exprimées par les puissances intervenantes sont loin de démontrer une position juridique claire des États en faveur d'un droit d'ingérence humanitaire. On peut en dire autant de l'absence de condamnation parfois constatée. Dans la plupart des cas, ces circonstances s'expliquent par des raisons essentiellement politiques et n'expriment en rien une position juridique déterminée. On peut à cet égard remarquer que certains États ont rejeté explicitement la théorie de l'inter-

(101) Par 108 voix pour, 9 contre et 27 abstentions.

(102) Voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Les États-Unis à Panama : le droit du canon ? », *La Revue nouvelle*, Bruxelles, mars 1990.

(103) L'intervention a été condamnée dans la résol. A.G. 44/240 du 29 décembre 1989 ;

(104) Voy. d'autres exemples dans RONZITTI, Natalino, *op. cit.*, pp. 31 et ss., ASRAT, Belatchew, « Prohibition of Force under the UN Charter », *op. cit.*, pp. 152 et ss. et 161 et ss. ; Voy. aussi VERWEY, W.D., *loc. cit.*, pp. 399 et ss. et HIGGINS, Rosalyn, « The Attitude of the Western States Towards Legal Aspects of the Use of Force », in *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, *op. cit.*, pp. 448 et ss.

vention d'humanité lors d'une intervention armée d'un autre État, et ont ensuite eux-mêmes fait référence à cette théorie lors d'une de leur propre intervention. Il suffit de comparer l'attitude des États-Unis à propos de l'intervention indienne au Pakistan et de leur action à la Grenade (105).

Par ailleurs, il faut remarquer qu'il existe une pratique abondante en sens inverse, c'est-à-dire démontrant que les États ne s'estiment pas fondés à intervenir militairement dans un autre État pour mettre fin à des violations des droits de la personne. Les exemples sont innombrables. Le cas du Kampuchéa dans les années 1970 est sans doute le plus remarquable. Aucun des États, au premier rang desquels il faut compter ceux qui se présentent aujourd'hui comme les défenseurs les plus acharnés des droits de la personne, n'a prétendu pouvoir intervenir militairement pour mettre fin au génocide dont a été victime le peuple cambodgien. Bien plus, aucun d'entre eux n'a jugé utile de saisir la Cour internationale de Justice, compétente en vertu de la convention de 1948 interdisant le génocide. Lorsque l'intervention armée du Vietnam a eu lieu, en 1979, la quasi-totalité des États l'ont condamnée et ont réaffirmé avec vigueur le caractère absolu de la règle du non-recours à la force. Par exemple, selon le représentant de la France aux Nations Unies,

« The notion that because a regime is detestable foreign intervention is justified and forcible overthrow is legitimate is extremely dangerous. That could ultimately jeopardize the very maintenance of international law and order and make the continued existence of various regimes dependent of the judgment of their neighbors » (106).

De même, pour le représentant britannique, « whatever is said about human rights in Kampuchea, it cannot excuse Vietnam, whose own human rights record is deplorable, for violating the territorial integrity of Democratic Kampuchea » (107). Quant au Vietnam lui-même, il n'a pas fondé juridiquement son action sur des considérations humanitaires. Ici encore, ce sont des exceptions classiques qui ont été évoquées, et en particulier la légitime défense (108).

Il n'y a donc pas lieu de fonder une interprétation de la règle du non-recours à la force sur une pratique d'une petite minorité d'États, qui ne

(105) Sicilianos relève même des contradictions entre les positions exprimées par un même État à propos d'une seule et même intervention, comme dans le cas de la Grenade ; SICILIANOS, Linos Alexandre, « Les réactions décentralisées à l'illicite », *op. cit.*, p. 369.

(106) Conseil de sécurité, 2109^e réunion, 12 janvier 1979, § 36 ; cité dans RONZITTI, Natalino, *op. cit.*, p. 100.

(107) *Ibid.*, p. 101. Voy. la résol. de l'A.G. 34/22 du 14 novembre 1979 appelant au retrait des forces vietnamiennes et au respect des choix du peuple cambodgien !

(108) Voy. not. ASRAT, Belatchew, « Prohibition of Force under the UN Charter », *op. cit.*, p. 169-170.

règle pas une position claire, et qui est contredite par une pratique abondante en sens inverse (109).

26. Enfin, il n'est pas inutile de rappeler les propos de la C.I.J. qui s'est prononcée à deux reprises sur le sujet.

Dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, la Grande-Bretagne a adopté exactement l'argumentation tendant à présenter l'interdiction du non-recours à la force comme relative. Plus précisément, Sir Eric Beckett a affirmé dans sa plaidoirie que l'intervention armée britannique destinée à enlever les mines albanaises

« ... threatened neither the territorial integrity nor the political independence of Albania. Albania suffered thereby neither territorial loss nor any part of its political independence » (110).

La Cour a finalement condamné le Royaume-Uni pour violation de la règle du non-recours à la force en réaffirmant l'importance de celle-ci dans les relations internationales. Elle a donc, dès son premier arrêt sur le fond, condamné sans nuance l'interprétation extensive de l'article 2 § 4 (111).

De même, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, la Cour s'est prononcée de manière générale sur l'existence éventuelle d'une pratique favorable à un droit d'intervention d'humanité, droit susceptible de fonder le comportement des États-Unis en l'espèce. En effet, une série de déclarations officielles américaines mettaient l'accent sur des motivations humanitaires qui auraient guidé la politique des États-Unis. La Cour a donc examiné l'affaire sous cet angle :

« En réalité la Cour constate ... que les États [qui ont effectué des interventions] n'ont pas justifié leur conduite en prenant argument d'un droit nouveau d'intervention ou d'une exception nouvelle au principe interdisant celle-ci. À diverses occasions les autorités des États-Unis ont clairement exposé les motifs qu'elles avaient d'intervenir et qui tenaient par exemple à la politique intérieure de ce pays, à son idéologie, au niveau de ses armements ou à l'orientation de sa politique extérieure. Mais il s'agissait là de l'exposé de considérations de politique internationale et nullement de l'affirmation du droit international actuel.

En particulier, à propos de leur conduite à l'égard du Nicaragua qui est mise en cause en l'espèce, les États-Unis n'ont pas prétendu que leur intervention, ainsi justifiée sur un plan politique, l'était aussi sur le plan juridique, au motif qu'ils mettraient de la sorte en oeuvre un nouveau droit d'intervention qui, d'après eux, existerait actuellement en de telles circonstances... les États-Unis ont expressément et exclusivement justifié leur inter-

(109) Voy. en ce sens SIOILIANOS, Linos Alexandre, « Les réactions décentralisées à l'illicite », *op. cit.*, p. 415.

(110) C.I.J., *Mémoires, Plaidoiries et Documents*, 1949, vol. III, pp. 295-296.

(111) Voy. SCHACHTER, Oscar, « International Law in Theory and Practice », *R.C.A.D.I.*, vol. 178, 1982, V, pp. 140-141 et ASRAT, Belatchew, *Prohibition of Force under the UN Charter. A Study of Art. 2(4)*, *op. cit.*, pp. 150 et ss.

vention, sur un plan juridique, en faisant appel à des règles 'classiques' à savoir la légitime défense collective... » (112).

On pourrait appliquer ces conclusions, *mutatis mutandis*, à l'ensemble des cas particuliers que nous avons examinés.

Mais le même arrêt s'avère d'autant plus fondamental que, dans la suite de son raisonnement, la Cour examine, à titre surabondant, l'argumentation défendue par la doctrine favorable au droit d'ingérence armée unilatérale pour motifs humanitaires :

« de toute manière, si les États-Unis peuvent certes porter leur propre appréciation sur la situation des droits de l'homme au Nicaragua, l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect de ces droits. Quant aux mesures qui ont été prises en fait, la protection des droits de l'homme, vu son caractère strictement humanitaire, n'est en aucune façon compatible avec le minage des ports, la destruction d'installations pétrolières, ou encore l'entraînement, l'armement et l'équipement des *contras*. La Cour conclut que le motif tiré de la préservation des droits de l'homme au Nicaragua ne peut justifier juridiquement les États-Unis... » (113).

Cet arrêt constitue donc un précédent décisif puisque la Cour s'y prononce explicitement sur la question après avoir opéré un examen de la pratique (114). L'interprétation restrictive de l'article 2 § 4 en sort une fois de plus confirmée.

Un examen sommaire des travaux préparatoires de cette disposition mène d'ailleurs à une conclusion similaire (115).

27. En définitive, la tendance doctrinale favorable à un droit d'ingérence armée humanitaire doit être rejetée à plus d'un titre.

D'abord, elle ne parvient pas à fournir une définition cohérente de ce droit, puisque les critères qu'elle propose — et qui divergent selon chacun de ses membres — sont inapplicables en pratique. Ils renvoient à une notion de légitimité universelle absente du droit international contemporain, et laissent en réalité la porte ouverte à tous les abus.

Ensuite, parce que cette doctrine ne peut se baser sur aucun fondement juridique sérieux. À cet égard, il est symptomatique de relever que la Cour internationale de Justice a, en deux arrêts rendus à près de quarante ans de distance — les affaires du *Détroit de Corfou* et des *Activités militaires* — condamné fermement la notion de droit d'ingérence (116).

(112) *Recueil 1986*, § 207 et 208.

(113) C.I.J., *Rec. 1986*, *op. cit.*, § 268.

(114) Voy. SICILIANOS, Linos Alexandre, « Les réactions décentralisées à l'illicite », *op. cit.*, p. 371. Voy. aussi DANILENKO, G.M., « The Principle of Non-Use of Force in the Practice of The International Court of Justice », in *The Non-Use of Force in International Law*, *op. cit.*, pp. 101-110.

(115) ASRAT, Belatchew, *Prohibition of Force under the UN Charter. A Study of Art. 2(4)*, Uppsala, Iustus Förlag, 1991, p. 147. Voy. pour une analyse de ces travaux, notre ouvrage déjà cité, § 138.

(116) Voy. *supra*, § 26.

Enfin, parce que, même si on se place sur le terrain de prédilection de cette doctrine, celui des valeurs éthiques, on constate qu'elle reste peu convaincante. En effet, ces auteurs mettent en exergue les abus auxquels conduisent le système actuel axé sur la souveraineté des États. Ces abus existent effectivement : il existe nombre de situations où les méthodes non armées de réaction sont inefficaces et où les mécanismes de sécurité collective prévus par la Charte restent lettres mortes à cause de l'obstruction de l'un ou l'autre État, membre permanent du Conseil de sécurité (117). Mais, outre l'évolution récente des relations internationales qui rend de plus en plus obsolète ce raisonnement, celui-ci ignore les abus qui résulteraient du système de substitution proposé. Nous avons déjà abondamment relevé que, en pratique, les interventions armées officiellement motivées par des considérations humanitaires recouvraient le plus souvent de simples politiques de force parfois tout aussi dommageables pour les droits de la personne. D'une manière générale, il suffit d'ailleurs de se reporter au XIX^e siècle pour observer le système de règlement des relations internationales engendré par la généralisation d'un droit d'ingérence armée unilatérale. Est-ce réellement là le nouvel ordre mondial qui est proposé ?

À cet égard, la doctrine étudiée ne parvient pas à sortir d'un autre paradoxe inhérent à sa théorie. La motivation humanitaire qui justifierait le recours à la force est toujours présentée comme relevant d'une sorte de conscience universelle et altruiste commune à l'humanité. Pourquoi dès lors confier sa mise en oeuvre à des États agissant unilatéralement, sans aucune forme de mandat donné par la communauté internationale ? Il est vrai que, comme nous l'avons relevé, certains auteurs prétendent se passer non seulement du consentement des Nations Unies mais aussi de celui de la population de l'État visé, qui ne serait pas toujours apte à posséder la bonne opinion sur le régime qui la gouverne...

Après avoir analysé le droit d'ingérence par rapport à la règle de l'interdiction du recours à la force, nous le ferons par rapport aux exceptions à cette même règle.

SECTION 2. — Les exceptions à la règle de l'interdiction du recours à la force prohibent une réaction armée unilatérale

28. Comme nous venons de le constater, la règle de l'interdiction du recours à la force ne laisse aucune place à des actions armées unilatérales. Mais cela ne signifie pas que tout recours à la force soit interdit dans les relations internationales. La doctrine de la guerre juste occupe encore une place en droit international, même si elle revêt un caractère exceptionnel.

(117) Voy. SICILIANOS, Linos Alexandre, « Les réactions décentralisées à l'illicite », *op. cit.*, pp. 413 et ss.

La circonstance que la règle de l'interdiction du recours à la force revête éventuellement un caractère impératif n'y change rien. Si on peut définir le *jus cogens* comme un corps de règles accepté par la communauté internationale dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise (118), la dérogation dont il est question doit s'entendre comme une dérogation *conventionnelle*. Autrement dit, le fait qu'une norme soit impérative n'entraîne pas que la règle elle-même ne puisse prévoir des exceptions, mais seulement qu'un traité qui contrevient à celle-ci est nul.

Cette précision apportée, on peut envisager deux types de situations où un recours à la force sera exceptionnellement considéré comme licite. Le premier concerne les exceptions à la règle qui font, pour ainsi dire, partie de la règle elle-même et qui sont prévues comme telles. Le second type d'exceptions se rattache davantage au droit international général et est constitué de ce que la Commission du droit international a appelé les « circonstances excluant l'illicéité ». Dans cette dernière hypothèse, l'exception n'est pas prévue dans la règle elle-même mais découle des règles générales de la responsabilité internationale, appliquées au cas particulier du recours à la force. Nous examinerons successivement ces deux types d'exceptions, en déterminant pour chacune d'elles dans quelle mesure une intervention armée humanitaire peut être justifiée.

A. Exceptions contenues dans la règle de l'interdiction du recours à la force

29. L'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies prohibe le recours à la force dans les relations internationales. Cela étant, il faut compléter la lecture de cette disposition par celle d'autres articles de la Charte qui réglementent les actions armées. La Charte en elle-même prévoit ainsi directement trois exceptions à la règle contenue dans l'article 2 § 4. Il s'agit de la légitime défense (article 51), des mécanismes de sécurité collective (chapitre VII), et d'une action armée dirigée contre un État ex-ennemi (articles 53 et 107). On peut aussi tirer de la pratique des Nations Unies une quatrième exception : le recours à la force opéré par un peuple dans le cadre de son droit à l'autodétermination contre un régime colonial, raciste, ou soumis à une domination étrangère.

Le cas du recours à la force contre un État ex-ennemi n'a jamais trouvé d'application concrète (119) ; il est aujourd'hui complètement tombé en

(118) Article 53 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

(119) Lors de la crise tchécoslovaque de 1968, l'U.R.S.S. a évoqué l'utilisation des articles 53 et 107 à l'encontre de la R.F.A. Les États occidentaux ont immédiatement protesté contre ce qu'ils considéraient une interprétation « abusive et inexacte ». Ce précédent est le seul où ces dispositions ont été invoquées dans un cas concret, sans qu'aucune suite n'y ait été donnée. Voy. GHEBALI, Victor Yves, « L'article 107 », in J.P. Cot et A. Pellet éd., *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, 2^e édition, 1991, p. 1422-1423.

désuétude (120). Quant à l'argument de légitime défense, on remarquera que des actions opérées sur cette base sont difficilement qualifiables d'« interventions d'humanité » dans la mesure où, par définition, elles sont destinées à mettre fin à une agression et non à des violations des droits de la personne (121). Reste dès lors à examiner deux hypothèses : la sécurité collective et l'exercice armé d'un droit à l'autodétermination.

1. *Les mécanismes de sécurité collective.*

30. L'exception la plus remarquable à la règle de l'interdiction du recours à la force est sans aucun doute constituée par les mécanismes de sécurité collective institués par la Charte.

En vertu de l'article 42 de la Charte, le Conseil de sécurité « peut entreprendre, au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales » (122). On le constate, une latitude extrêmement grande est laissée au Conseil de sécurité dans l'appréciation de l'opportunité et dans la mise en oeuvre d'actions armées (123). Il suffit que, à son propre jugement, il existe une menace à la paix ou à la sécurité internationales.

Si tel est le cas, l'État touché par l'action armée ne pourra pas invoquer le principe de non-intervention contenu à l'article 2 § 7 de la Charte qui, comme nous l'avons relevé, ne « porte en rien atteinte » aux mesures coercitives prises en vertu du chapitre VII (124). L'action décidée par le Conseil de sécurité sera donc justifiée par l'article 42 même si elle concerne des affaires relevant du domaine réservé d'un État membre. Ainsi, de simples troubles internes, ou une guerre civile, dans lesquels n'interviendrait aucune violation du droit international, pourraient donner l'occasion au Conseil d'engager une action armée, pourvu qu'il qualifie la situation de menace à la paix ou à la sécurité internationales. De toute manière, le problème est souvent théorique dans la mesure où la plupart des situations de menace à la paix ou à la sécurité internationales sont nées ou s'accompagnent de violations du droit international.

31. Il faut rappeler que le pouvoir de Conseil de sécurité de qualifier une situation de menace à la paix ou à la sécurité internationales est discrétionnaire. L'article 39 de la Charte est libellé très généralement et n'apporte aucune restriction à son pouvoir :

(120) Voy. NGUYEN QUOC, Dinh, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 1987, 3^e éd., p. 819, § 579.

(121) Pour plus de développements, voy. notre ouvrage, *Droit d'ingérence ...*, op. cit., § 142 et ss.

(122) Nous soulignons.

(123) Voy. not. VIRALLY, Michel, *L'Organisation mondiale*, Paris, Collin, 1972, pp. 452-453.

(124) CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », cette *Revue*, 1990, § 11 et ss.

« Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Dans la pratique, le Conseil adopte d'ailleurs très souvent des résolutions sans procéder explicitement au constat requis formellement par l'article 39 de la Charte (125). La validité de ces résolutions n'en est pas moins unanimement reconnue. De même, le pouvoir discrétionnaire concerne aussi le type d'action à entreprendre pour modifier la situation constatée.

La liberté d'action du Conseil en matière de sécurité collective est donc presque sans limite. Seule la théorie de l'abus de droit ou de l'application arbitraire et contraire à l'esprit de la Charte devrait être démontrée dans un cas particulier. Aucun précédent n'existe à ce jour, même si on a parfois critiqué la manière dont le Conseil de sécurité a agi lors de la deuxième guerre du Golfe en 1991 (126). Il faut espérer que les nouveaux rapports de force qui s'établissent à l'échelle mondiale ne se traduisent pas par un accroissement de l'activité répressive dirigée seulement vers certains États, à l'exclusion d'autres.

32. Cette possibilité donnée au Conseil de sécurité peut s'analyser comme un véritable « droit d'ingérence », puisque l'action peut concerner les affaires intérieures d'un État. 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. C'est ce qu'exprime l'article 24 de la Charte, en vertu duquel

« ... [l]es Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des *devoirs que lui impose cette responsabilité* le Conseil de sécurité agit en leur nom » (127).

La responsabilité du Conseil de sécurité implique donc un devoir de réagir à certains événements, au besoin par la force, et éventuellement dans un domaine relevant encore du domaine réservé d'un État.

Plus concrètement, on peut rappeler que les droits de la personne ne relèvent, dans leur ensemble, plus du domaine réservé des États (128) et que, si le Conseil de sécurité le juge opportun, il peut décider que leur violation massive constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales.

(125) Voy. les exemples donnés par Gérard COHEN-JONATHAN, commentaire de l'article 39 in J.P. Cot et A. Pellet éd., *La Charte des Nations Unies*, op. cit., 2^e éd., pp. 651 et ss.

(126) Voy. not. SALMON, Jean, « Droit international, politique et idéologie dans la guerre du Golfe », in *Entre les lignes. La guerre du Golfe et le droit international*, Bruxelles, Créadif, Centre de droit international de l'U.L.B., 1991, pp. 9 et ss. Pour la période ultérieure, voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Le 'nouvel ordre mondial' : et nouveau rôle pour l'O.N.U. ? », *Mémento GRIP - désarmement 1992*, Bruxelles, 1992.

(127) Nous soulignons.

(128) V. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, *Droit d'ingérence ...*, cette *Revue*.

C'est à ce titre, et non pour fonder une action *unilatérale* d'un État, que la résolution 721 (VIII) édictée par l'Assemblée générale à l'encontre de la politique sud-africaine d'*apartheid* mérite d'être rappelée : « il ne suffit pas, pour assurer une paix durable, de conclure des accords de sécurité collective contre les ruptures de la paix internationale et les actes d'agression, mais [...] le maintien d'une paix réelle et durable dépend aussi de l'observation de tous les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies [...] il dépend, en particulier, du respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, ainsi que du maintien de conditions favorables au bien-être économique et social dans tout le pays » (129).

33. On le voit, les mécanismes de sécurité collective sont strictement réglementés par la Charte de l'O.N.U. et instituent le seul Conseil de sécurité en titulaire d'un éventuel devoir d'intervention armée. Un tel devoir, revendiqué par certains auteurs, journalistes ou hommes politiques existe donc. Mais il n'existe que dans le chef d'un organisme multilatéral, et non au profit d'États agissant individuellement. On peut d'ailleurs affirmer que, *a contrario*, les mécanismes de la Charte conférant un devoir d'intervention au Conseil interdisent aux États d'agir unilatéralement. Ainsi, la défense des valeurs universelles telles les droits fondamentaux de la personne reste réservée à un organisme universel ou quasi-universel, l'Organisation des Nations Unies.

Il faut à cet égard rappeler que les créateurs du concept d'« intervention d'humanité » eux-mêmes n'envisageaient l'action armée destinée à mettre fin à des violations des droits de la personne que dans l'exercice d'un droit collectif. Arntz écrivait dès 1876, à une époque où aucune organisation à vocation universelle n'avait été mise sur pied, que

« ... en pareil cas un État isolé ne peut s'arroger le droit d'intervention. Ce droit ne peut être exercé qu'au nom de l'humanité représentée par tous les autres États, ou tout au moins par le plus grand nombre des États civilisés qui doivent se réunir en Congrès ou en tribunal pour une décision collective. De cette manière on peut concilier le droit d'intervention avec la garantie de l'indépendance des États » (130).

De même, Antoine Rougier affirmait en 1910 que

« ... les intérêts collectifs doivent faire l'objet de délibérations collectives. Le droit d'agir contre un gouvernement inhumain appartient proprement à la société des nations, gardienne du droit humain, que les actes tyranniques lèsent dans leurs prérogatives essentielles ; les puissances intervenantes sont ses représentants. Or la société des nations ne peut être représentée que par

(129) Résolution 721 (VIII) du 8 décembre 1953 (« Question du conflit racial en Afrique du Sud provoqué par la politique d'apartheid du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine »). Cette résolution reprend des passages des résolutions 103 (I) du 19 novembre 1946, 377 A (V), section E, du 3 novembre 1950 et 616 B (VII) du 5 décembre 1952.

(130) Cité dans ROLIN-JAEQUEMYS, Gustave, « Note sur la théorie du droit d'intervention », *R.D.I.L.C.*, 1876, p. 675.

une collégialité d'États. Un État isolé, fût-il le plus civilisé du monde, ne saurait parler avec autorité en son nom ni en celui de l'humanité » (131).

La tendance doctrinale actuelle, dans la mesure où elle étend ce droit aux États agissant individuellement, entre donc aussi en contradiction avec les pionniers du droit d'intervention pour motifs humanitaires.

34. Le droit international offre actuellement une solution technique adéquate à des violations graves de la personne observées à l'intérieur d'un État en permettant au Conseil de sécurité d'y mettre fin. On a cependant souvent mis en évidence la disproportion entre les moyens techniques existants — les prérogatives du Conseil de sécurité — et l'absence d'utilisation pratique de ces moyens techniques — la passivité de ce même Conseil de sécurité dans nombre de situations (132).

On répondra tout d'abord que cette distorsion entre théorie et pratique existera vraisemblablement quelle que soit la méthode de sécurité collective envisagée. Nous avons déjà relevé que les précédents où les États se sont unilatéralement réclamés des intérêts de l'humanité correspondaient rarement aux hypothèses où une intervention armée de défense des droits de la personne était nécessaire (133). Par ailleurs, l'inaction de ces mêmes États à de violentes répressions observées dans d'autres pays enlève toute crédibilité à un système basé sur l'appréciation individuelle. De plus, l'évolution récente des relations internationales est largement favorable à une diminution des blocages existant au sein même du Conseil. L'invasion du Koweït par l'Irak a montré que, dans certaines circonstances, l'O.N.U. était désormais prête à réagir (134). Les critères politiques sont certes loin d'avoir totalement disparu, puisque certains États comme Israël, l'Indonésie ou le Maroc continuent à occuper des territoires en contradiction totale avec la Charte et à violer les droits des individus qui y résident (135). À cet égard, le « nouvel ordre mondial » dont la réalité a été proclamée par plu-

(131) ROUGIER, Antoine, « La théorie de l'intervention d'humanité », *R.G.D.I.P.*, 1910, p. 501.

(132) V. not. SCHEMMERS, Henry G., *The obligation to intervene in Humanitarian Law of Armed Conflict Challenges Ahead. Essays in Honour of Frits Kalskhoven*, Astrid J.M. Delissen and Gerard J. Tanja eds., Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, pp. 583 et ss., qui insiste sur la nécessité d'une réforme du droit international dans le sens d'une exécution plus effective des normes (sp. pp. 588 et ss.).

(133) Voy. *supra*, § 2 et ss.

(134) Voy. à ce sujet DUPUY, Pierre-Marie, « Après la guerre du Golfe », *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 621 et ss.

(135) Voy. not. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « 'Le nouvel ordre international' : un nouveau rôle pour l'O.N.U. ? », in *Mémento GRIP 1992*, Bruxelles, 1992. Pour la situation antérieure, v. KLEIN, Pierre et SCHAUS, Annemie, « Deux poids, deux mesures ? L'inégalité dans l'application du pouvoir de décision du Conseil de sécurité », in *Entre les lignes. La guerre du Golfe et le droit international*, Bruxelles, Créadif, Centre de droit international de l'U.L.B., 1991, pp. 59 et ss.

sieurs chefs d'États (136), n'est encore, au mieux, qu'une déclaration de bonnes intentions, au pire un concept destiné à masquer la poursuite d'une politique de domination (137). Quoi qu'il en soit, on peut affirmer que la fin de la bipolarisation introduit une tendance générale à une plus grande capacité de réaction du Conseil de sécurité (138).

Au moment où l'Organisation des Nations Unies paraît la plus apte depuis sa création à assumer sa fonction, il est moins opportun que jamais de revendiquer en droit international l'introduction d'un droit d'ingérence armée qui pourrait être exercé unilatéralement par les États.

35. Cette revendication est d'autant moins justifiée que les États pourront éventuellement agir en pratique de manière unilatérale, pourvu qu'ils puissent se prévaloir d'une autorisation donnée par le Conseil de sécurité (139).

On sait en effet que l'article 43 de la Charte, en vertu duquel les États membres s'engageaient à mettre des forces armées à la disposition du Conseil, n'a jamais été appliqué. Aucune « Force des Nations Unies » n'a donc jamais pu être mise sur pied pour mener des actions militaires (140). Dès lors, à l'occasion des deux seuls précédents où le Conseil de sécurité a mis en oeuvre une action militaire coercitive, ceux de la Corée et du Koweït, il a procédé à une sorte de délégation de l'exercice de son droit, en « autorisant » les États membres à agir dans le sens de la résolution édictée.

Encore convient-il de préciser que cette technique ne consiste nullement en une délégation du droit lui-même d'agir militairement. Seul le Conseil de sécurité peut prendre une décision, et l'action des États membres est strictement limitée aux termes de celle-ci. Leur responsabilité propre, et non celle du Conseil de sécurité, peut être engagée dans le cadre des opérations menées en vertu des résolutions (141).

Il n'en reste pas moins que la technique de la délégation assouplit les conditions nécessaires à la validité d'une intervention armée humanitaire.

(136) Voy. not. les discours du président Bush du 11 septembre 1990 (*U.S.I.S.*, septembre 1990, cité dans FREEDMAN, Lawrence, « The Gulf War and the new world order », *Survival*, mai-juin 1991), et du 28 février 1991, *Documents d'actualité internationale*, n° 7, 1^{er} avril 1991, ainsi que le Message sur l'état de l'Union du 29 janvier 1991, *id.*, n° 6, 15 mars 1991, p. 106. Voy. par ailleurs les déclarations de François Mitterrand dans son discours du 24 septembre 1990 (reproduit dans MERLE, Marcel, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Economica, 1991, p. 33) et de Boris Pankin à l'Assemblée générale des Nations Unies (46^e sess., Communiqué de presse de la mission permanente de l'U.R.S.S. auprès des Nations Unies, 24 septembre 1991, reproduit dans Revue de presse du M.A.E. belge, supp. du 9 octobre 1991).

(137) CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Le 'nouvel ordre mondial' ... », *loc. cit.*

(138) DUPUY, Pierre-Marie, *loc. cit.*, pp. 625 et ss.

(139) V. dans le même sens MALANCZUK, Peter, « The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War », *J.E.D.I.*, 1991, n° 2, p. 127.

(140) KLEIN, Pierre, « Statut et responsabilité des forces coalisées », in *Entre les lignes. La guerre du Golfe et le droit international*, *op. cit.*, pp. 80-81.

(141) KLEIN, Pierre, *loc. cit.*

En conclusion, les mécanismes de sécurité collective prévus par la Charte, même interprétés restrictivement, confèrent un droit et même un devoir d'intervention au Conseil de sécurité. Celui-ci apparaît aujourd'hui de plus en plus apte à assumer sa responsabilité en la matière. Il est donc non seulement dangereux mais aussi inutile de vouloir conférer ce droit aux États agissant individuellement.

La première exception à la règle de l'interdiction du recours à la force ne peut donc être invoquée par les États qui voudraient se prévaloir d'un droit d'ingérence armée sur une base unilatérale.

2. *L'exercice armé du droit à l'autodétermination.*

36. Le droit à l'autodétermination contenu dans la Charte est aujourd'hui interprété comme conférant à son titulaire un droit d'exercice armé, qui constitue donc une exception de plus à la règle contenue à l'article 2 § 4. Ce droit est particulièrement important dans l'hypothèse des interventions armées officiellement destinées à protéger un peuple contre un gouvernement tyrannique et répressif, dans la mesure où on pourrait considérer que cette intervention n'est qu'une aide armée à l'exercice par ce peuple de son droit à l'autodétermination. Etant donné son actualité, cette question fondamentale sera abordée dans le cadre de la deuxième partie du présent article, consacrée aux tendances récentes en matière d'intervention armée (142).

Après avoir analysé les exceptions inhérentes à la règle de l'interdiction du recours à la force, nous examinerons celles découlant des règles générales de la responsabilité internationale, et plus particulièrement des circonstances excluant l'illicéité.

B. *Exceptions découlant des circonstances excluant l'illicéité*

37. Un droit d'ingérence peut-il se fonder sur certaines circonstances qui excluraient l'illicéité du recours à la force effectué dans un but humanitaire ?

Dans son projet d'articles sur la responsabilité des États, la Commission du droit international (C.D.I.) a défini six circonstances excluant l'illicéité d'un comportement : le consentement de l'État victime, l'état de nécessité, l'extrême détresse, la force majeure, la légitime défense et les contre-mesures.

Ces deux dernières circonstances ont déjà été analysées. La légitime défense l'a été en tant qu'exception spécifique à la règle de l'interdiction du

(142) *Infra*, § 74 et ss.

recours à la force (143). Quant aux contre-mesures, nous avons déjà souligné qu'elles ne pouvaient consister en l'adoption d'actions armées (144). Enfin, la force majeure ne peut être invoquée puisqu'elle suppose une force irrésistible, et qu'on n'est jamais matériellement obligé de recourir à la force (145). Il reste à envisager les trois autres.

1. *Le consentement de l'État victime.*

38. Des interventions militaires ont souvent été justifiées sur base d'un appel des autorités de l'État sur le territoire duquel avait lieu l'opération (146). Certaines « interventions humanitaires » peuvent évidemment être replacées dans ce cadre. Ainsi, il se peut que l'intervention vise officiellement à sauver une partie de la population victime des agissements de groupes armés qui échappent au contrôle du pouvoir central, celui-ci ayant sollicité une aide militaire étrangère.

Selon une partie de la doctrine (147), un tel consentement aurait pour effet de rendre *licite* le comportement de la puissance intervenante, le recours à la force n'étant pas ici « dirigé soit contre l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale d'un État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » (art.2 § 4). Il n'y aurait dès lors pas lieu d'examiner les circonstances excluant l'illicéité mentionnées dans le projet de la C.D.I. qui ne concerne que le consentement donné à un comportement « non conforme à une obligation », c'est-à-dire *illicite* (148). En d'autres termes, l'exclusion de l'illicéité ne serait même pas envisageable, le consentement ayant pour conséquence qu'il n'existerait pas d'illicéité *a priori*.

La C.D.I. ne semble pas s'être embarrassée de ces subtilités, puisque l'art. 29 de son projet recouvre « tous les cas où, à défaut de consentement, il y aurait eu acte illicite » (149). Elle envisage généralement l'hypothèse où « un État [ou un autre sujet de droit international] consent à ce qu'un autre État commette un fait qui, *sans ce consentement*, représenterait la violation d'une obligation internationale à l'égard du premier État » (150). Tel est bien le cas d'un recours à la force. D'ailleurs, la Commission fonde sa codifi-

(143) Voy. *supra*, § 29.

(144) *Supra*, § 22 not.

(145) Pour un développement sur ce point, voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, *Droit d'ingérence ...*, *op. cit.*, § 160

(146) On se reportera aux exemples cités par la C.D.I. ; *A.C.D.I.*, 1979, II, 2^e partie, pp. 121 ss. et 1980, II, 2^e partie, p. 44, n.161.

(147) Voy. p. ex. CHARPENTIER, Jean, « Les effets du consentement sur l'intervention », in *Mélanges Seferiades*, Athènes, 1961, v. II, p. 495. Voy. aussi les auteurs cités par la C.D.I., *op. cit.*, p. 124, n.565.

(148) Voy. le texte de l'art. 29, qui parle de consentement donné « à la commission par un autre État d'un fait déterminé non conforme à une obligation ». *A.C.D.I.*, *op. cit.*, p. 121.

(149) *Ibid.* ; nous soulignons.

(150) *Ibid.* ; nous soulignons.

cation sur une pratique dont les principaux exemples concernent précisément des consentements à des interventions armées (151). C'est donc bien l'art. 29 du projet qui régit la portée de tels consentements. Par ailleurs, nous avons déjà relevé que l'expression « dirigé soit contre l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale d'un État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » était destinée à renforcer et non à atténuer l'obligation contenue à l'article 2 § 4 (152).

Il y a donc bien lieu de recourir à un examen de l'article 29 du projet pour déterminer le statut du consentement donné à une intervention armée humanitaire.

39. Aux termes de cet article,

« 1. Le consentement valablement donné par un État à la commission par un autre État d'un fait déterminé non conforme à une obligation de ce dernier envers le premier État exclut l'illicéité de ce fait à l'égard dudit État pour autant que le fait reste dans les limites de ce consentement.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'obligation découle d'une norme impérative du droit international général. Aux fins du présent projet d'articles, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère ».

Le premier objet de cette disposition est bien d'exposer le principe d'une exception à l'interdiction du recours à la force si l'État sur le territoire duquel a lieu l'opération y a consenti. Encore convient-il de souligner que cette exception ne permet pas en réalité un recours unilatéral à la force, mais bien un recours opéré sur une base au moins bilatérale. La commission souligne en effet dans le commentaire de cette disposition que « [l]e consentement aboutit en réalité à un accord qui a l'effet de rendre non opérative l'obligation dans le cas d'espèce » (153). Le consentement du souverain territorial enlève tout caractère unilatéral au recours à la force.

D'autre part, l'exclusion de l'illicéité du comportement auquel l'État a consenti est subordonnée, selon l'article 29, à deux types de conditions.

40. Tout d'abord, en vertu du § 2, le consentement de l'État victime n'est pas une cause d'exonération s'il a pour objet d'exclure l'illicéité d'un comportement non conforme à une norme de *jus cogens*.

Par exemple, si les autorités belges ont, pour justifier leurs envois massifs de troupes au Congo en 1960 et 1964, invoqué l'appel du gouvernement

(151) Ainsi, le consentement à l'entrée de troupes étrangères sur un territoire, notamment en vue de réprimer des troubles intérieurs ; *ibid.*, § 5 ss.

(152) Voy. *supra*, § 15 et ss.

(153) *Id.*, p. 121, § 2.

légal congolais (154), il est incontestable que, à défaut d'autorisation, de telles opérations auraient été constitutives d'agressions. Or, en vertu de l'article 29 § 2, l'exclusion de l'illicéité n'est même pas envisageable si elle concerne une norme impérative, et ce, quelles que soient les conditions dans lesquelles le consentement a été émis. En effet, une conséquence logique de l'apparition de règles *erga omnes* est que le consentement d'un seul État ne peut exclure l'illicéité d'un comportement qui ne s'y conforme pas (155).

Ces considérations ont des implications décisives pour l'hypothèse d'une intervention armée humanitaire. En effet, à partir du moment où, à défaut de consentement, une telle intervention violerait une norme de *jus cogens*, le consentement des autorités du pays ne pourrait exclure son illicéité. On peut en déduire que l'intervention directe d'un État tiers dans une guerre civile contre des rebelles qui se rendraient coupables d'exactions, à la demande régulièrement formulée du gouvernement en place, est incompatible avec le projet de la C.D.I. Certaines interventions armées humanitaires, même consenties par les gouvernements en place, doivent dès lors être considérées comme interdites.

Cette conclusion est parfaitement en accord avec une partie importante de la doctrine qui considère que le principe de non-intervention implique une abstention d'engagement militaire tant à l'égard des rebelles que du gouvernement en place. L'Institut de droit international s'est rangé à cet avis en déclarant

« Article 2 Interdiction de l'assistance

Les États tiers sont tenus de s'abstenir de toute assistance aux parties à une guerre civile sévissant sur le territoire d'un autre État » (156).

En ce sens, Charles Chaumont a souligné que les résolutions 2131 (XX) et 2625 (XXV)

« ... par leur généralité [...] sont de nature à souligner la désuétude de la notion classique d'après laquelle en cas d'insurrection, les États étrangers peuvent aider le gouvernement établi et ne peuvent aider les insurgés. Le 'droit d'un État de choisir son système' entraîne, dans le droit international contemporain, l'obligation pour les tiers de laisser le peuple de cet État régler lui-même les contestations qui s'élèvent en son sein, en ce sens que la position du gouvernement établi n'est juridiquement ni meilleure, ni plus mauvaise, vis-à-vis des tiers, que celle des insurgés » (157).

On peut certes trouver des arguments allant en sens inverse. En particulier, on sait que la Cour internationale de justice a énoncé que :

« [o]n voit mal [...] ce qui resterait du principe de non-intervention en droit international si l'intervention, qui peut déjà être justifiée par la demande d'un gouvernement, devait aussi être admise à la demande de l'opposition à celui-ci.

(154) *Doc. off. C.S.*, 15^{ème} année, 873^e séance, § 186 et 19^{ème} année, 1173^e séance, § 73.

(155) *Ibid.*, § 21.

(156) Session de Wiesbaden, *A.I.D.I.*, 1975, p. 546.

(157) Cours général de droit international public, *R.C.A.D.I.*, 1970, I, p. 406.

Tout État serait ainsi en mesure d'intervenir à tout coup dans les affaires intérieures d'un autre État, à la requête, tantôt de son gouvernement, tantôt de son opposition. Une telle situation ne correspond pas, de l'avis de la Cour, à l'état actuel du droit international » (158).

A priori, ce texte semble légitimer un appui militaire à un gouvernement en place. Cependant, il reste ambigu à interpréter. Comme le remarque fort pertinemment le professeur Salmon, « ce texte ne dit pas que l'intervention est justifiée mais qu'elle *peut être* justifiée » (159). On peut donc interpréter ce passage de manière compatible avec le projet de la C.D.I., si on considère que les interventions qui seront justifiées seront celles qui n'équivalent pas à des actes d'agression mais d'autres qui recouvrent des formes mineures de soutien militaire.

Quoi qu'il en soit, l'article 29 § 2 du projet de la C.D.I. ne peut être interprété que comme interdisant des opérations constitutives d'agression à défaut de consentement. Cette disposition ne fait que tirer les conséquences logiques de l'admission en droit international de règles impératives et est amenée, à ce titre, à prévaloir sur les autres thèses.

41. Reste à savoir à partir de quand un recours à la force peut être considéré comme violant une règle de *jus cogens*.

Cela ne saurait faire de doutes à propos de l'agression, qualifiée comme telle à de multiples reprises par la C.D.I. (160), et considérée par cette instance comme un « crime international » (161).

La question est plus complexe pour un recours à la force de moindre gravité. Nous ne pensons cependant pas qu'il faille considérer l'interdiction d'un tel comportement comme relevant du *jus cogens*. Conclure autrement ôterait à un État toute possibilité de consentir, alors même qu'on ne pourrait mettre en doute la validité de ce consentement, à, par exemple, une incursion strictement limitée dans son ampleur et dans sa durée de forces étrangères sur son territoire pour mettre fin à une action terroriste. Or, une pratique abondante existe en ce sens (162).

Par ailleurs, dans la partie de son projet relative à l'état de nécessité, la C.D.I. se refuse à qualifier un recours à la force bénin de violation du *jus cogens*. À cette occasion, elle parle de

« ... comportements qui, tout en portant atteinte à la souveraineté territoriale d'un État, ne seraient pas nécessairement à considérer comme des actes

(158) C.I.J., Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Recueil 1986, § 246 ; nous soulignons.

(159) *Droit des gens*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, addendum à la 12^e édition, 1990-1991, p. 24.

(160) Voy. p. ex. A.C.D.I., 1980, II, 2^e partie, p. 42, § 22.

(161) Art. 19 du projet C.D.I. ; A.C.D.I., 1976, II, 2^e partie, p. 94.

(162) Voy. des exemples dans SALMON, Jean, « Les circonstances excluant l'illicéité », in *Responsabilité internationale*, Paris, Pedone, 1987, pp. 95 et ss.

d'agression ou, de toute façon, comme des violations d'une obligation internationale de *jus cogens* concernant ce domaine » (163).

Cette description correspond parfaitement aux opérations militaires limitées que nous venons d'évoquer. On doit donc considérer que la communauté internationale dans son ensemble n'a pas donné son aval à l'érection au rang de norme impérative de l'interdiction d'un recours à la force non constitutif d'agression (164). D'ailleurs, les auteurs qui confèrent un caractère péremptoire à l'interdiction du recours à la force, sans plus de distinction, paraissent viser des actes constitutifs d'agression.

En définitive, l'art. 29§ 2 du projet C.D.I. énonce une solution revêtant la forme d'une alternative :

- soit l'action consentie prend une envergure telle qu'elle serait, à défaut de consentement, constitutive d'agression. Il ne saurait être question de circonstance excluant l'illicéité.
- soit l'action consentie est d'ampleur moindre. On se trouve bien dans l'hypothèse d'une circonstance excluant l'illicéité. L'exclusion reste cependant soumise à la validité du consentement lui-même...

42. Il découle en effet du § 1 de l'article 29 que, pour exclure l'illicéité, le consentement doit remplir une série de conditions extrêmement strictes (165). D'abord, il doit être attribuable à l'État au plan international (166). Tel n'est pas le cas s'il provient d'un simple gouverneur de province ou d'une autorité déchuée, ou encore si le gouvernement légal ne dispose plus de l'effectivité du pouvoir (167). Ensuite, il doit être exempt de vice susceptible de l'entacher, comme c'est le cas si le consentement a été émis sous la contrainte. Il doit aussi être clairement établi et non pas simplement présumé (168). Autre condition rarement respectée, il doit avoir été formulé avant le déclenchement de l'opération (169). Enfin, la portée du consentement dépend de ses termes : l'action entreprise ne peut dépasser les limites fixées par l'appel de l'État victime.

Il n'est nullement nécessaire de détailler ces conditions pour se rendre compte qu'elles rendent extrêmement limitées les hypothèses pratiques d'interventions humanitaires valablement consenties.

En définitive, le consentement de l'État sur le territoire duquel se déroule une intervention armée humanitaire ne peut rendre licite l'opéra-

(163) *A.C.D.I.*, 1980, II, 2^e partie, p. 42, § 23.

(164) En ce sens ; HANNIKAINEN, Lauri, *Peremptory Norms (Jus cogens) in International Law*, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus, 1989, pp. 323 et ss. (l'auteur semble baser sa distinction sur la finalité agressive du recours à la force).

(165) Voy. de manière générale SALMON, Jean, « Les circonstances excluant l'illicéité », *op. cit.*, pp. 99 et ss.

(166) *A.C.D.I.*, 1979, II, 2^e partie, p. 125, § 15.

(167) Ainsi, en cas de guerre civile ; v. NORR, Jacques, *op. cit.* et SALMON, *op. cit.*, pp. 99-101.

(168) *A.C.D.I.*, 1979, II, 2^e partie, p. 125, § 14.

(169) *Id.*, §16 ; CHARPENTIER, Jean, *op. cit.*, p. 494.

tion que si, d'une part, celle-ci reste d'une envergure limitée et, d'autre part, le consentement a bien été émis valablement. Tel serait par exemple le cas si, dans le cadre d'une guerre civile, le gouvernement légal autorise les forces armées d'un État tiers à acheminer des secours et des vivres à une population victime des combats ou d'une catastrophe quelconque. Ces forces armées ne pourraient évidemment prendre part à la guerre civile elle-même, leur tâche restant strictement limitée au secours des populations, au besoin en utilisant la force.

Sous ces conditions, une intervention armée doit être considérée comme licite en droit international actuel.

2. *L'état de nécessité.*

43. L'excuse de nécessité a historiquement été invoquée pour tenter de justifier des actions armées qui n'avaient aucun motif humanitaire, même officiel. Ainsi, toute l'expansion territoriale de l'Allemagne hitlérienne s'est fondée sur une doctrine connue sous le nom de « raison de guerre » (170). Le seul exemple relativement récent présentant un aspect humanitaire est l'envoi par la Belgique de parachutistes au Congo en 1960. À cette occasion, le gouvernement belge a prétendu s'être trouvé « dans une situation d'absolue nécessité », qui l'avait amené à protéger la vie de ressortissants belges et d'autres Européens retenus, selon lui, comme otages par les mutins de l'armée et par les insurgés congolais (171).

Cependant, alors même que l'état de nécessité ne sera probablement que rarement invoqué dans le cadre d'une intervention humanitaire, des conditions théoriques limitent encore la validité d'une telle prétention. Ces conditions sont énoncées à l'article 33 du projet de la C.D.I. sur la responsabilité des États, en vertu duquel,

« 1. L'état de nécessité ne peut pas être invoqué par un État comme cause d'exclusion de l'illicéité d'un fait de cet État non conforme à une de ses obligations internationales, à moins que :

a) ce fait n'ait constitué le seul moyen de sauvegarder un intérêt essentiel dudit État contre un péril grave et imminent ; et que

b) ce fait n'ait pas gravement porté atteinte à un intérêt essentiel de l'État à l'égard duquel l'obligation existait.

2. En tout état de cause, l'état de nécessité ne peut pas être invoqué par un État comme une cause d'exclusion d'illicéité

a) si l'obligation internationale à laquelle le fait de l'État n'est pas conforme découle d'une norme impérative de droit international général ; ou

b) si l'obligation internationale à laquelle le fait de l'État n'est pas conforme est prévue par un traité qui, explicitement ou implicitement, exclut

(170) Voy. SALMON, Jean, *op. cit.*, p. 128, BASDEVANT, Jean, « Règles générales du droit de la paix », *R.C.A.D.I.*, 1936, vol. 58, p. 551 et DE VISSCHER, Charles, « Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité », *R.G.D.I.P.*, 1917, pp. 74 et ss.

(171) Voy. *A.C.D.I.*, 1980, II, 2^e partie, p. 43, § 25.

la possibilité d'invoquer l'état de nécessité en ce qui concerne cette obligation ; ou

c) si l'État en question a contribué à la survenance de l'état de nécessité ».

On peut ainsi regrouper les conditions énumérées en deux catégories.

44. En vertu du § 2 de l'article 33, l'état de nécessité est exclu « en tout état de cause » dans certaines hypothèses.

Le cas des normes impératives a déjà été examiné dans le cadre de l'examen de l'article 29 du projet, consacré au consentement de l'État victime. Les conclusions tirées à ce propos sont parfaitement transposables ici. Comme le remarque la Commission, les normes impératives

« ... sont si essentielles pour la vie de la communauté internationale qu'il est à plus forte raison inconcevable d'admettre qu'un État puisse décider unilatéralement de ne pas respecter les obligations qu'elles posent à sa charge, pour extrême que soit l'état de nécessité dans lequel il tombe » (172).

La C.D.I. tient ensuite à mentionner certaines obligations qui ne peuvent jamais se justifier sur cette base :

« ... l'obligation dont le caractère impératif ne saurait faire aucun doute est celle qui interdit de porter atteinte par la force à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un autre État. La Commission tient à le souligner avec beaucoup de vigueur, car ce sont les tentatives basées passées des États d'en appeler à l'état de nécessité pour justifier *des actes d'agression, des conquêtes, des annexions réalisées par la force* qui sont le plus souvent à l'origine des craintes suscitées par l'idée d'admettre la notion d'état de nécessité en droit international » (173).

Il ressort de ces termes que les actions décrites ne visent pas directement les hypothèses de recours à la force non constitutifs d'agression, limités dans leur ampleur et dans leurs objectifs (174).

Par contre, on ne peut en aucune hypothèse légitimer un recours à la force constitutif d'agression, quelles que soient ses motivations, en invoquant cette cause d'exclusion de l'illicéité. L'intervention armée humanitaire ne peut être justifiée sur cette base.

L'alinéa b) de l'article 33 § 2 permet sans doute d'exclure les recours à la force constitutifs d'agression des hypothèses d'état de nécessité. En effet, et même si la Commission ne le mentionne pas dans son commentaire (175), on peut soutenir que l'article 2 § 4, interprété à la lumière de son objet et

(172) A.C.D.I., 1980, II, 2^e partie, p. 49, § 37.

(173) *Ibid.* ; nous soulignons.

(174) A.C.D.I., 1980, I, 1618^e séance, § 46 ; cité dans SALMON, *op. cit.*, p. 150.

(175) La Commission semble se référer à certaines dispositions du droit des conflits armés qui constituent un « standard minimum » de protection des droits de la personne ; § 28 du rapport et SALMON, Jean, *op. cit.*, pp. 152-153.

de son but, exclut implicitement l'état de nécessité pour une agression armée (176).

L'alinéa c) a peu de rapport avec le cas qui nous occupe.

45. La deuxième catégorie de conditions nécessaires à l'établissement d'un état de nécessité est mentionnée au § 1 de l'article 33. Pour le résumer, on peut dire que l'état de nécessité est invoqué à tort s'il n'y a pas véritablement nécessité. En vertu de l'article 33, l'État intervenant doit démontrer que son comportement était le moyen « exclusif » de réagir à une menace sur « le point de se réaliser » contre son « existence même », ceci pour autant qu'il « ne porte pas ainsi atteinte à un intérêt essentiel de l'État victime » (177). De toute manière, dans l'hypothèse d'une intervention humanitaire, l'existence même de l'État intervenant n'est pas en cause, son but étant de sauver des personnes d'un péril et non de se sauver lui-même. Par ailleurs, dans le cas d'un recours à la force, un « intérêt essentiel » de l'État victime est évidemment touché. C'est en ce sens que s'est exprimé W. Riphagen au sein de la Commission :

« ... même si, comme la Commission du droit international l'indique [...], le fait qu'un État porte atteinte à la souveraineté territoriale d'un autre État peut ne pas être considéré comme une violation d'une obligation de *jus cogens*, il peut quand même être considéré comme un fait qui, au sens de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 33, a 'gravement porté atteinte à un intérêt essentiel de l'État à l'égard duquel l'obligation existait' et qu'on ne peut, par conséquent, justifier en invoquant l'état de nécessité, tel qu'il est défini à l'article 33 » (178).

Pour toutes ces raisons, on peut affirmer qu'aucune intervention armée humanitaire ne pourra être justifiée sur base de l'excuse d'état de nécessité. Celle-ci exclut en effet toutes les hypothèses de recours à la force, soit en étant inapplicable aux violations de normes de *jus cogens* ou à l'article 2 § 4 de la Charte, soit en rendant impossible à réaliser les conditions nécessaires à l'établissement d'une véritable nécessité.

3. La situation d'extrême détresse.

46. Dans le cadre d'interventions dites humanitaires, un État prétend parfois justifier son action en déclarant secourir une population « en détresse ». À cette occasion, il évoque le plus souvent un état de nécessité, comme en témoigne la justification déjà mentionnée des autorités belges à l'intervention de ce pays au Congo en 1960 (179). Pourtant, nous venons de constater que cette cause ne pouvait exclure l'illicéité d'un recours à la

(176) Voy. l'interprétation développée *supra*, (§ 15 et ss.) notamment sur base des résolutions de l'Assemblée générale. Aucune réserve relative à l'état de nécessité ne peut être décelée.

(177) *A.C.D.I.*, 1980, II, 2^e partie, pp. 47 ss.

(178) A/C.6/35/SR.44, § 29, cité par Jean Salmon, *op. cit.*, p. 151.

(179) Voy. *supra*, § 43.

force ; il faut plutôt l'envisager sous l'angle de l'excuse d'extrême détresse. C'est ce que semble soutenir une partie de la doctrine favorable au droit d'« ingérence humanitaire, qui met en exergue une notion de « morale d'extrême urgence » (180). La détresse de populations victimes de répressions de leurs propres gouvernements remplit-elle les conditions nécessaires à l'établissement d'une cause d'exclusion de l'illicéité ?

Selon l'article 32 du projet de la C.D.I.,

« 1. L'illicéité d'un fait d'un État non conforme à une obligation internationale de cet État est exclue si l'auteur du comportement qui constitue le fait de cet État n'avait pas d'autre moyen, dans une situation d'extrême détresse, de sauver sa vie ou celle des personnes confiées à sa garde.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'État en question a contribué à la survenance de la situation d'extrême détresse ou si le comportement en question était susceptible de créer un péril comparable ou supérieur ».

On relèvera la distinction avec l'état de nécessité, qui implique les intérêts essentiels d'un État, alors que l'extrême détresse touche des personnes en particulier :

« [l]e danger extrême et imminent est un danger pour la personne des organes étatiques qui adoptent le comportement constituant en l'espèce le fait de l'État, et non pas pour l'existence de l'État lui-même ou la sauvegarde d'un intérêt supérieur dudit État » (181).

On se trouve donc *a priori* dans une hypothèse plus proche d'une action humanitaire, qui vise théoriquement à sauver des personnes et non à préserver les intérêts d'un État (182). L'exclusion de l'illicéité est cependant, ici encore, soumise à la satisfaction de deux types de conditions.

47. En premier lieu, le § 2 de l'article 32 prévoit que la situation d'extrême détresse est invoquée à tort si l'action entreprise pour y mettre fin est susceptible de créer un « péril comparable ou supérieur ».

À ce sujet, lors de l'invasion de Panama de décembre 1989, les États-Unis ont prétendu agir en vue de sauver les ressortissants américains résidant dans le pays, alors qu'on chiffre aujourd'hui l'opération à plus de mille victimes — civiles pour une bonne part, plusieurs milliers de sans-abris, les dégâts matériels étant évalués à près d'un milliard de dollars (183).

Or, comme le précise la C.D.I. dans son commentaire,

« Il serait inadmissible de vouloir justifier un comportement qui, pour sauver la vie d'une personne ou d'un petit groupe de personnes, mettrait en péril

(180) Voy. les conclusions de Bernard Kouchner à la 1^{re} Conférence internationale de Paris de janvier 1987, in *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, pp. 271 et ss. et, du même auteur, « Morals of urgent need », in *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters*, F. Kalshoven Ed., Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, pp. 55-59.

(181) *A.C.D.I.*, 1979, II, 2^e partie, p. 149, § 3.

(182) Voy. SALMON, Jean, *op. cit.*, p. 116.

(183) Voy. à ce sujet ; CORTEN, Olivier, KLEIN, Pierre, « Les États-Unis à Panama : le droit du canon ? », *La Revue nouvelle*, Bruxelles, mars 1990, pp. 18 ss.

l'existence d'un nombre plus élevé d'êtres humains, ou risquerait de porter atteinte à des intérêts supérieurs d'autres États ou de la communauté internationale dans son ensemble ». (184)

Aucun agresseur ne peut dès lors jamais se prévaloir d'une situation d'extrême détresse. L'absence de mention, comme dans le cas de l'état de nécessité, des normes de *jus cogens* (185) paraît ne revêtir en pratique aucune portée : toute violation d'une règle *erga omnes* « risque de porter atteinte » aux intérêts supérieurs de l'ensemble des États. La seule intervention armée humanitaire susceptible d'être légitimée par l'extrême détresse reste un recours à la force non constitutif d'agression.

48. L'article 33 § 1 limite cependant les hypothèses où peut être invoqué avec succès l'extrême détresse en tant que cause de l'exclusion de l'illicéité d'un recours à la force, même limité.

D'abord, la situation d'extrême détresse est invoquée à tort si l'action entreprise pour y mettre fin n'est pas strictement nécessaire.

Un nouvel exemple peut préciser cette condition : si les États-Unis ont envahi la Grenade par le nord, renversé le gouvernement et établi un nouveau régime à l'aide de 7000 *rangers* et *marines* équipés de bombardiers, hélicoptères de combat et tanks, c'est, selon le Département d'État, pour sauver quelques centaines d'étudiants, vivant en toute quiétude de l'autre côté de l'île et évacués après 24 heures (186).

Mais, pour se placer dans le cadre d'une situation d'extrême, aucun autre moyen de venir en aide aux personnes menacées ne doit subsister. L'incursion militaire doit en conséquence rester localisée dans la zone où se trouvent ces personnes, et doit cesser dès l'écartement du danger. Par ailleurs, il doit bien exister à l'origine une détresse extrême et non quelque vague climat menaçant ou hostile (187).

Sur un tout autre plan, il faut remarquer que l'extrême détresse auquel l'État veut mettre fin doit toucher soit les organes de l'État eux-mêmes, soit les personnes « confiées à sa garde ». Le professeur Salmon remarque que « [c]es termes sont restrictifs. Ils paraissent évoquer les passagers et l'équipage d'un engin. Ils excluent, semble-t-il, des tiers en danger pouvant être en relation avec le sauveteur mais non sous sa garde » (188). Cette condition limite drastiquement les hypothèse d'ingérence humanitaire, puisque celles-ci tendent généralement à sauver une population indépendamment du lien de nationalité. En tout état de cause, ces personnes n'ont

(184) A.C.D.I., 1979, II, 2^e partie, p. 151, §11.

(185) Voy. à ce sujet ; HANNIKAINEN, Lauri, *Peremptory Norms (Jus cogens) in International Law*, op. cit., pp. 252-253.

(186) AUDEOUD, Olivier, « L'intervention américano-caraiïbe à la Grenade », A.F.D.I., 1983.

(187) A.C.D.I., 1979, II, 2^e partie, p. 151, § 10.

(188) Les circonstances excluant l'illicéité in *Responsabilité internationale*, op. cit., p. 120.

jamais été « confiées à la garde » de gouvernements étrangers. La C.D.I. n'envisage d'ailleurs dans son commentaire que des hypothèses de nature toute différente, comme les violations d'espaces aériens ou maritimes par des aéronefs ou des navires en péril (189).

Si on applique l'ensemble de ces conditions théoriques à notre hypothèse, la seule opération humanitaire licite consisterait en une pénétration-éclair d'un petit contingent de forces militaires étrangères qui, en désespoir de cause, tenteraient de sauver leurs ressortissants d'une mort certaine, tout en prenant garde d'éviter de causer des dommages sur le territoire de l'État victime. On en conviendra, de tels exemples ne sont pas légion dans la pratique. Peut-être peut-on placer dans ce cadre l'intervention des forces militaires étrangères au Liberia en 1990, et ce dans la seule mesure où les personnes sauvées étaient leurs propres ressortissants. À cet égard, il faut souligner que la pratique de certains États occidentaux de n'évacuer lors de certaines incursions militaires de sauvetage que les étrangers ressortissants d'autres États similaires — plus prosaïquement de ne sauver que les personnes de couleur blanche — n'est aucunement compatible avec l'extrême détresse en tant que cause d'exclusion de l'illicéité, et entre aussi en contradiction avec l'obligation générale de non-discrimination.

49. Plus généralement, on peut conclure que les exceptions à la règle de l'interdiction du recours à la force ne permettent, pas plus qu'une interprétation de la règle elle-même, de se livrer à une intervention armée unilatérale, même pour motifs humanitaires.

Si un droit, voire un devoir, d'intervention existe bel et bien, son titulaire exclusif reste le Conseil de sécurité des Nations Unies. L'intervention est dans ce cas exercée sur une base collective, même si certains États agissent individuellement par la technique de la délégation. La seule condition est que le Conseil de sécurité estime que la paix ou la sécurité internationales sont menacées.

Quant aux circonstances excluant l'illicéité, elles ne permettent pas de couvrir des actions contraires à la prohibition de l'agression, norme de *jus cogens* par excellence. Certaines opérations extrêmement limitées, n'impliquant pas la participation à des combats entre factions rivales et consistant exclusivement en un sauvetage ou un secours de populations civiles, sont permises si le gouvernement légal sur le territoire duquel a lieu l'opération a valablement donné son consentement. Par ailleurs, certaines actions destinées à évacuer ses propres ressortissants ne sont théoriquement pas à exclure si les conditions relatives à l'existence d'une extrême détresse sont remplies.

Comme on le constate, les hypothèses d'interventions humanitaires armées admises par le droit international actuel sont extrêmement limitées

(189) A.C.D.I., 1979, II, 2^e partie, pp. 149 et ss. et SALMON, Jean, *op. cit.*, pp. 116 et ss.

et n'ont aucune commune mesure avec le « droit d'ingérence » parfois réclamé par une récente tendance doctrinale.

Cette conclusion est tirée à partir d'un examen du droit international classique. Récemment, certains auteurs ont voulu voir une évolution rapide qui aurait consacré le « droit d'ingérence » en tant que norme nouvelle. Cette question fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II. — Une réaction armée unilatérale reste interdite par le droit international

50. Certaines voix se sont récemment élevées pour affirmer que la prohibition de l'intervention humanitaire a été remise en cause et, à vrai dire, dépassée à l'occasion d'événements récents, au premier rang desquels figure l'intervention de troupes occidentales au Kurdistan iraquien en mai et en juin 1991. C'est ainsi que serait né un « droit d'ingérence » nouveau qui reformulerait profondément le droit international classique.

Ainsi, pour Bernard Kouchner,

« Le droit d'ingérence, comme un retour de morale imposé dans le remords de la guerre du Golfe, a trouvé chez les Kurdes du nord de l'Irak sa première application officielle » (190).

De même, cette déclaration du ministre belge des Affaires étrangères est particulièrement significative :

« Nous sommes à un moment charnière pour le droit international : c'est du droit innovateur, qui peut être interprété comme un droit, sinon un devoir d'ingérence » (191).

De tels propos sont généralement fondés sur l'adoption de nouveaux instruments internationaux adoptés notamment dans le cadre de l'O.N.U.

Le droit international « nouveau » que formulent ces textes autoriserait qu'une action armée soit menée à l'encontre d'un État responsable de violations massives des droits de la personne. Cette habilitation serait confirmée par les actions entreprises par plusieurs États en s'appuyant sur ces textes. Nous déterminerons dans la première section de la seconde partie du présent article si ces éléments nouveaux traduisent effectivement une évolution du droit international.

Par ailleurs, on a aussi voulu voir en ces textes et dans la pratique récente une interprétation nouvelle d'une règle relativement classique du droit international : le droit des peuples à l'autodétermination. Un tel droit se place dans le cadre d'une exception à l'interdiction générale d'utiliser la

(190) *Le malheur des autres*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1991, pp. 229-230.

(191) Mark Eyskens, *Le Soir*, 10 avril 1991, p. 1 ; voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, p. 371, § 2.

force armée qui s'est dégagée lors des luttes de décolonisation. Il s'agira, dans la seconde section de cette partie de l'article, d'examiner s'il est envisageable d'étendre cette exception à l'interdiction du recours à la force aux luttes qui seraient menées par les peuples relevant d'États qui les soumettent à l'oppression et de justifier les appuis extérieurs à ces luttes.

SECTION 1^{RE}. — LES INSTRUMENTS ADOPTÉS RÉCEMMENT NE REMETTENT PAS EN QUESTION LA RÈGLE CLASSIQUE

51. La nouvelle exception à l'interdiction du recours à la force résulterait de plusieurs instruments internationaux, de force contraignante inégale. Le droit d'intervenir militairement de façon unilatérale pour assurer le respect des droits de la personne découlerait ainsi de la résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité des Nations Unies, de la Charte de Paris adoptée en décembre 1990 dans le cadre de la C.S.C.E., et de plusieurs déclarations émises par divers groupes d'États dont le sommet des pays les plus industrialisés (G-7) ou les Communautés européennes. À supposer qu'ils ne reconnaissent pas un droit d'ingérence armée en tant que tel, ces textes constitueraient à tout le moins l'expression d'une *opinio juris* nouvelle, à laquelle correspondrait une pratique étatique déjà plus ancienne et récemment répétée.

Parmi ces instruments, c'est la résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité qui a été la plus fréquemment citée en tant que précédent décisif. Nous l'examinerons donc préalablement aux autres.

A. La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité

52. La résolution 688 (1991) a été adoptée à l'occasion des événements qui ont pris place au Kurdistan iraquien au lendemain de la guerre du Golfe.

Au début du mois de mars 1991, l'Iraq, défait militairement par les 29 États coalisés qui lui étaient opposés, se retire du Koweït qu'il occupait depuis le 2 août de l'année précédente. L'armée iraquienne a subi de lourds dommages durant la guerre et l'autorité du gouvernement de Bagdad est très affaiblie (192). Les États coalisés, tout en souhaitant la chute du président Saddam Hussein, se refusent à toute action militaire qui permettrait d'atteindre ce but. Seule une bande de territoire est encore occupée par des troupes américaines dans le sud de l'Iraq. Encouragées par plusieurs États occidentaux qui y voient un moyen d'entraîner la chute du président iraquien — avant de revenir sur cette position en considérant les périls que

(192) On consultera à propos de ces événements la chronique de Charles Rousseau, *R.G.D.I.P.*, 1991.

ferait naître l'éclatement de l'Iraq (193)-, les populations chiites, au sud, et kurdes, au nord, entrent en rébellion armée contre leur gouvernement. Des combats très violents opposent les rebelles à l'armée régulière dans la région de Bassorah et dans la province du Kurdistan. Après avoir subi quelques revers, l'armée iraquienne reprend le contrôle de la situation et rétablit l'ordre dans les deux régions. Cette « pacification » s'accompagne d'une répression importante dont sont aussi victimes les populations civiles installées dans ces régions. Plusieurs centaines de milliers d'individus se lancent dans l'exode pour y échapper, et fuient vers les deux États frontaliers des régions concernées, l'Iran et la Turquie. En très peu de temps, l'Iran doit accueillir plus d'un million de réfugiés irakiens sur son sol, la Turquie plus de 500.000 (194). Leurs capacités d'accueil sont rapidement débordées et les réfugiés irakiens en route vers ces pays continuent à être victimes de la répression menée par l'armée. L'aide humanitaire internationale se mobilise en faveur des États d'accueil.

C'est dans ce contexte que le projet présenté par la France et la Belgique au Conseil de sécurité est finalement adopté par cet organe en tant que résolution 688 (1991), le 5 avril 1991. Ses dispositions essentielles méritent d'être intégralement citées ici :

« Le Conseil de sécurité,

Conscient de ses devoirs et de ses responsabilités en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Rappelant les dispositions de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies,

Profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un exode massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci à des violations de frontière, qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région,

Profondément ému par l'ampleur des souffrances de la population, [...]

« Réaffirmant l'engagement pris par tous les États membres de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Iraq et de tous les États de la zone « [...],

« 1. Condamne la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région ;

2. Exige que l'Iraq, pour contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région, mette fin sans délai à cette répression et, dans ce contexte, exprime l'espoir qu'un large dialogue s'instaurera en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens irakiens ;

(193) V. *The Independent*, 29 mars 1991, *The Guardian*, 10 avril 1991.

(194) *The International Herald Tribune*, 17 avril 1991. À la moitié du mois de mai, l'UNDRO faisait état de près d'un million et demi de réfugiés en Iran (*La Libre Belgique*, 21 mai 1991).

3. *Insiste* pour que l'Iraq permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action ; [...].

6. *Lance un appel* à tous les États Membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire [...]. »

53. Ce texte revêt une importance fondamentale dans l'étude de la doctrine du « droit d'ingérence », puisqu'il a été présenté par nombre d'auteurs comme la consécration juridique de ce concept moral.

Dans un ouvrage intitulé « *Le malheur des autres* », Bernard Kouchner croit pouvoir affirmer que

« [L]a résolution 688 consacrait vraiment le droit d'assistance humanitaire [...] Jusque-là, à l'ONU, on parlait des souverainetés des États et du droit des gouvernements. Cette résolution 688 consacrait le droit des hommes avant celui des États, [avec elle] l'ingérence devenait officielle. [Elle représente] l'introduction du droit d'ingérence humanitaire dans les textes internationaux » (195).

La résolution 688 du Conseil de sécurité a d'ailleurs, comme nous l'avons déjà relevé (196), été qualifiée d'« historique » (197) car elle aurait montré « que le principe de non-ingérence n'est pas une valeur suprême » (198) ni une « sacro-sainte notion » (199) et elle aurait consacré le premier pas de l'introduction d'un devoir d'ingérence en droit international (200).

Pour juger de ces affirmations, nous procéderons à l'interprétation de ce texte en déterminant dans quelle mesure il confère un droit nouveau d'ingérence au Conseil de sécurité (1) et aux États (2).

1. Un « droit d'ingérence » nouveau pour le Conseil de sécurité ?

54. En réalité, le Conseil de sécurité est loin de s'être attribué des prérogatives nouvelles le 5 avril 1991. La résolution 688 peut en effet être qualifiée de relativement classique (201).

(195) *Op. cit.*, pp. 260, 265-266 et 271. Voy. aussi les pp. 284 et ss.

(196) CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence... », *loc. cit.*, § 2.

(197) *Le Soir*, 8 avril 1991.

(198) LEBRUN, Michel, Président du groupe PSC à la Chambre, rapporteur de la mission parlementaire à l'ONU, L'O.N.U. : une évolution indispensable, carte blanche, *Le Soir*, 6 juin 1991.

(199) CHERON, Marcel et MORAEI, Jacky, *Communiqué de presse d'Écolo*, Bruxelles, 8 avril 1991.

(200) V. not. FONTAINE, André, « La Ingerencia », *El País*, 24 juillet 1991, p. 9 ; HADAS-LEBEL, Raphaël, « Ingérence. Un droit en marche », *Le Monde*, 20 avril 1991 ; Violation des droits de l'homme et droit d'ingérence, communiqué de l'Association belge des juristes démocrates, *J.J.D.*, Bruxelles, n° 79, mai 1991, p. 11.

(201) V. dans ce sens MALANCZUK, Peter, « The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War », *J.E.D.I.*, 1991/2, p. 129 : « In practice, apart from the tasks assigned to the Secretary-General in that particular case, Resolution 688 amounted to little more than a formal censure of Iraq ».

On peut d'abord rappeler que la Charte permet au Conseil de sécurité d'« entreprendre, au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres, *toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales* » (article 42) (202). Cette faculté lui est donnée de manière générale, et n'est nullement limitée par le caractère interne ou international des affaires concernées. Au contraire, nous savons que l'article 2 § 7 de la Charte, qui énonce la règle de non-intervention, précise explicitement que ce principe « *ne porte en rien atteinte* » à l'application des mesures de coercition prévues par le Chapitre VII » (203), qui concerne précisément toutes les situations où existe une menace à la paix ou à la sécurité internationales. La Charte donne donc au Conseil de sécurité le droit d'adopter la mesure qui lui semble appropriée, la seule limitation étant que pareille menace existe (204). Cela se comprend parfaitement dans la mesure où le maintien de la paix est l'objectif prioritaire du Conseil de sécurité et plus généralement de l'O.N.U.

La résolution 688 (1991) entre parfaitement dans ce cadre, comme en témoigne la lecture de son préambule. Le Conseil de sécurité ne prend des mesures qu'après s'être déclaré « [c]onscient de ses devoirs et de ses responsabilités en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales », et « [p]rofondément préoccupé » par des événements « qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région » (205). Le rappel de l'article 2 § 7 n'y change rien puisque, comme nous venons de le constater, il ne « porte en rien atteinte » à l'application de mesures en cas de menace à la paix ou à la sécurité internationales.

55. L'examen des discussions qui ont précédé l'adoption de la résolution 688 (1991) confirme que le Conseil de sécurité a agi de manière classique. Il en ressort en effet que les États ont basé la compétence de cet organe sur des références à la paix et à la sécurité internationales comme l'exige la Charte, et non sur quelque nouveau « droit d'ingérence ».

L'intervention du représentant de la Turquie est particulièrement significative à cet égard. Après avoir constaté qu'« [o]n ne saurait justifier ce qui se passe dans le nord de l'Iraq en disant qu'il s'agit d'une affaire intérieure de ce pays », il rappelle immédiatement après les répercussions de la situation sur le plan international et la « menace que représentent ces événements pour la sécurité de la région » (206), et ajoute que son pays n'a pris la décision de convoquer le Conseil de sécurité qu'

(202) Nous soulignons ; voy. *supra*, § 30 et ss.

(203) Nous soulignons ; voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, pp. 378 et ss., § 11 et ss.

(204) Voy. les développements à ce propos *supra*, aux § 30 et ss.

(205) Voy. le texte complet ci-dessus, § 52.

(206) S/PV. 2982 du 5 avril 1991, p. 6.

« en raison de la menace que représentent les méthodes de répression de l'Iraq pour la stabilité, la sécurité et la paix dans la région » (207).

La position des États-Unis est similaire. Leur représentant souligne dans un premier temps que « [c]e n'est ni le rôle ni l'intention du Conseil de sécurité de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un quelconque État », avant d'observer que « les incidences transfrontières [...] menace[nt] la stabilité régionale » (208). Les votes positifs de l'U.R.S.S. ou du Zaïre s'expliquent par une analyse identique de la situation (209).

Quant aux États qui ont contesté la compétence du Conseil de sécurité de prendre la résolution, tels Cuba, le Yémen ou le Zimbabwe, ils ont basé leur argumentation sur l'affirmation — pour le moins contestable — selon laquelle la situation ne menaçait pas la paix ou la sécurité internationales.

Personne n'a donc jamais prétendu conférer au Conseil de sécurité de nouvelles prérogatives par rapport à celles contenues dans la Charte, le débat ayant uniquement porté sur la satisfaction aux conditions énoncées dans cette dernière.

56. On peut affirmer que la résolution 688, loin de résulter d'une attitude novatrice du Conseil de sécurité, est non seulement classique mais même timorée.

En effet, la résolution semble fonder le caractère menaçant pour la paix ou la sécurité internationales de la situation exclusivement sur les conséquences transfrontières de cette dernière. Le troisième paragraphe du préambule de la résolution est relativement clair sur ce point, le Conseil s'y déclarant profondément préoccupé « par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un exode massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci à des violations de frontière, qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région. » Il ressort de cette formulation que ce sont les violations de frontières qui constituent une menace, et non la répression en elle-même. *A contrario*, on pourrait considérer que, si la répression de populations civiles en Iraq n'avait eu aucune conséquence transfrontière, elle n'aurait pas constitué une menace, le Conseil de sécurité n'étant dès lors pas compétent dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Il est vrai qu'on peut lire généralement dans le paragraphe premier du dispositif que « la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, [...] a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région, mais le paragraphe 2 nuance fortement cette affirmation.

(207) *Ibid.*, p. 8.

(208) *Ibid.*, pp. 57 et 58.

(209) *Ibid.*, pp. 37 et 61.

En effet, si le Conseil y « exige » que l'Iraq « mette fin sans délai à cette répression », c'est seulement dans l'optique de « contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région ». Par contre, le Conseil de sécurité ne fait qu'« exprime[r] l'espoir » qu'un dialogue s'instaurera en vue d'un respect des droits de la personne. Le caractère non contraignant de cette dernière formulation semble montrer que le Conseil de sécurité distingue la répression, qui a des conséquences transfrontières, menace la paix et « doit prendre fin », et les violations des droits de la personne en général, qui ne constituent pas une menace, et à propos desquelles il ne fait qu'exprimer un espoir.

57. L'examen des discussions préparatoires accrédite cette thèse. Ainsi, le délégué des États-Unis considère que la compétence du Conseil de sécurité relève de « [s]a responsabilité légitime [...] de répondre aux préoccupations de la Turquie et de la République islamique d'Iran » devant les événements d'Iraq. Plus généralement, il ressort des déclarations déjà citées que l'élément transfrontière a joué un rôle déterminant dans la qualification de menace.

Peu nombreux sont les États qui ont participé à ces discussions à mettre l'accent sur le fait que les violations massives des droits de la personne constituent, en tant que telles, des menaces à la paix et à la sécurité internationales que les États ont le devoir de s'abstenir de créer. On trouve l'expression de cette préoccupation et, plus important encore, la mention des obligations internationales dont le respect s'impose à l'Iraq dans ce domaine dans quelques interventions, essentiellement européennes, à côté de la mention de la menace pour la paix et la sécurité internationales. Le représentant de la Roumanie affirme de la sorte que son pays attend de l'Iraq

« qu'il garantisse le respect des normes internationales applicable au titre des instruments internationaux en la matière. À cet égard, l'Iraq doit mettre immédiatement fin aux atrocités commises contre sa population et dont le résultat est le déracinement d'un grand nombre de personnes » (210).

Le délégué du Royaume-Uni relève quant à lui que

« le paragraphe 7 de l'Article 2 [...] ne s'applique pas à des questions qui, d'après la Charte, ne sont pas essentiellement nationales, et nous avons souvent vu les droits de l'homme — en Afrique du Sud, par exemple — classés dans cette catégorie »

et il souligne plus loin que

« l'Iraq a contracté l'obligation internationale, en vertu de l'article 3 des Conventions de Genève de 1949, de protéger, en cas de conflit armé interne, tous les civils innocents de tous actes de violence »,

(210) *Ibid.*, p. 22.

ensemble de considérations qui « justifie pleinement les mesures prises par le Conseil de sécurité » (211).

Le représentant des Pays-Bas résume ces positions lorsqu'il

« insist[e] pour que l'Iraq respecte les engagements qu'il a pris en vertu des instruments internationaux de respecter les libertés et les droits fondamentaux de ses citoyens » (212).

Seuls ces États placent l'accent sur l'obligation que le droit international impose aux membres de la communauté internationale de respecter les droits fondamentaux de la personne, et sur l'importance de ce respect pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

À l'opposé, d'autres États ont pris une position franchement réactionnaire, en considérant que les événements relevaient des affaires intérieures de l'Iraq et que, dès lors, ils ne menaçaient pas la paix et la sécurité internationales. Quant à la première proposition, elle consiste en une conception purement spatiale du domaine réservé : tout ce qui se passerait à l'intérieur d'un État relèverait de sa souveraineté exclusive, même en cas de violations de règles de droit international telles celles protégeant les droits de la personne. Nous avons déjà abondamment démontré l'absence totale de pertinence d'une telle position, condamnée sans ambiguïté par une série de résolutions des Nations Unies qui rendent sans pertinence le critère spatial (213). Quant à la deuxième proposition, nous avons également relevé que la constatation d'une menace à la paix était théoriquement indépendante du problème du domaine réservé des États, seuls important le maintien ou le rétablissement de la paix (214).

En définitive, le débat ayant précédé à l'adoption de la résolution 688 (1991) montre que le Conseil de sécurité a été très loin de considérer qu'une violation importante des droits de la personne pouvait constituer, en soi, une menace à la paix et à la sécurité internationales (215).

58. Ce comportement est d'autant plus timoré que le Conseil de sécurité a déjà franchi ce pas lors de précédentes résolutions.

L'examen de l'attitude du Conseil de sécurité vis-à-vis de la politique d'*apartheid* menée par le gouvernement d'Afrique du Sud est à cet égard révélatrice. Nombre de résolutions ont en effet été adoptées alors qu'aucune conséquence transfrontière n'avait été observée.

(211) *Ibid.*, p. 66.

(212) *Ibid.*, p. 86 ; v. dans le même sens les positions allemande, *ibid.*, p. 72 et norvégienne, *ibid.*, p. 88/90.

(213) CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, pp. 408 et ss., § 42 et ss.

(214) Voy. *supra*, § 30 et ss.

(215) Ce qui aurait constitué une position différente de celle consistant à affirmer que toute violation des droits de la personne constitue une menace à la paix ; voy. *supra*, § 18.

Le premier acte institutionnel adopté par le Conseil concernant la situation en Afrique du Sud est la résolution 134 (1960) du 1^{er} avril 1960, qui faisait suite à la plainte de vingt-neuf membres de l'O.N.U. contre l'Union sud-africaine pour le massacre de manifestants pacifiques et désarmés qui protestaient contre la politique de discrimination raciale et de ségrégation menée dans ce pays. La résolution « déplore la politique et les actions du gouvernement de l'Union sud-africaine » qui ont conduit à ces événements, de même que la mort de nombreux manifestants, mais elle ne le fait qu'après avoir reconnu que « la situation en Union sud-africaine a entraîné un désaccord entre nations et que sa prolongation risquerait de menacer la paix et la sécurité internationales ». De la même manière, la résolution 181 (1963) du 7 août 1963 exprime la conviction du Conseil que la situation en Afrique du Sud « trouble gravement la paix et la sécurité internationales », avant de « réprouver énergiquement » la perpétuation de la politique d'*apartheid* par le gouvernement sud-africain et d'appeler les États membres à mettre fin à leurs ventes de matériel militaire à l'État sud-africain. Nombre de résolutions ultérieures rappellent, dans leur préambule ou dans leur dispositif, que la politique d'*apartheid* constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. C'est sur cette base que le Conseil semble justifier sa compétence à connaître de situations sans mentionner des conséquences transfrontières (216). Il suffirait même, à l'en croire, que la situation « provoque un désaccord entre nations », ce qui semble constituer une interprétation particulièrement extensive de la notion de menace à la paix.

Ce n'est qu'à côté de cette mention qu'apparaît dans un second temps la considération selon laquelle la politique d'*apartheid* elle-même constitue une violation des obligations internationales de l'Afrique du Sud, et ce indépendamment du fait que cette politique est conduite à l'intérieur des frontières d'un seul pays. Ainsi, le préambule de la résolution 191 (1964) qualifie la politique d'*apartheid* de

« contraire aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et incompatible avec la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi qu'avec les obligations que la Charte impose à l'Afrique du Sud ».

Le constat de ces violations devait graduellement mener le Conseil à omettre toute référence explicite à une menace à la paix et à la sécurité internationales pour continuer à connaître de la situation en Afrique du Sud (217). Ceci ne signifie pas que les conséquences internationales de l'*apartheid* sont amoindries ou ignorées, mais plutôt que les violations mas-

(216) V. e.a. les résolutions 182 (1963) du 4 décembre 1963, 191 (1964) du 18 juin 1964, 282 (1970) du 23 juillet 1970, 311 (1972) du 4 février 1972, 392 (1976) du 19 juin 1976, 417 (1977) du 31 octobre 1977, 418 (1977) du 4 novembre 1977, 473 (1980) du 13 juin 1980.

(217) V. ainsi les résolutions 554 (1984) du 17 août 1984, 556 (1984) du 23 octobre 1984, 560 (1985) du 12 mars 1985, 569 (1985) du 26 juillet 1985.

sives des droits de la personne constituaient, en l'espèce par elles-mêmes, une menace potentielle pour la paix et la sécurité internationales.

Le Conseil de sécurité semble pourtant relativement éloigné d'une telle conclusion lorsque ses membres adoptent la résolution 688 (1991), comme en témoignent les débats qui ont entouré le vote de ce texte. Il est donc loin d'avoir augmenté ses prérogatives en l'adoptant. Peut-on tirer la même conclusion à propos des droits qu'il confère aux États ?

2. *Un droit d'ingérence pour les États ?*

59. Rappelons qu'en vertu de la résolution 688, le Conseil de sécurité

« 3. *Insiste* pour que l'Iraq permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action ; [...],

et

6. *Lance un appel* à tous les États Membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire [...] ».

Ici encore, ce texte peut être qualifié de classique et même de timoré car le Conseil de sécurité aurait pu prendre des mesures beaucoup plus importantes, tant en vertu de la Charte que de certains précédents.

Il faut en effet rappeler que, parmi les mesures qu'il « juge appropriées » que l'article 42 lui donne le pouvoir de prendre, des actions militaires sont parfaitement envisageables. Plus précisément, le Conseil aurait pu autoriser certains États à utiliser la force pour que l'Iraq respecte la résolution 688 (218). Or le Conseil n'a adopté aucun acte ultérieur qui, à l'instar de la résolution 678 (1990), aurait permis aux États membres d'« user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer » la résolution 688 par l'Iraq, si cet État persistait dans son défaut de s'y conformer. C'est en vain qu'on cherchera dans cette dernière une quelconque autorisation du même type, l'appel lancé d'une manière générale en faveur d'une assistance humanitaire ne pouvant évidemment s'interpréter en ce sens. Il semble d'ailleurs que le vote d'une résolution possédant un tel contenu a été envisagé, par les États-Unis entre autres, mais que l'idée en a été abandonnée à cause de la crainte d'une opposition soviétique ou chinoise ainsi que de la volonté d'autres membres du Conseil de sécurité d'éviter un précédent de cette importance (219).

C'est pourtant seulement dans cette hypothèse qu'on aurait pu conclure au caractère novateur de la résolution 688 (1991), dans la mesure où elle aurait constitué le premier précédent où un recours à la force aurait été

(218) Voy. *supra*, § 35.

(219) Voy. *The Guardian*, 16 avril 1991.

autorisé pour mettre fin à une menace à la paix suscitée non par une agression préalable mais par les conséquences de violations des droits de la personne. Encore convient-il de préciser que, même dans cette hypothèse, il ne se serait agi que d'un précédent, et non de la formulation d'une règle générale qu'on pourrait invoquer dans d'autres situations que celle des populations civiles irakiennes en avril 1991.

Tel n'a donc pas été le cas. On peut même regretter que le Conseil de sécurité, à défaut d'autoriser une action militaire pour protéger certaines parties du peuple irakien, n'ait pas énoncé explicitement le droit de ce dernier de recevoir une assistance humanitaire et l'obligation corrélative du gouvernement de Bagdad de ne pas refuser arbitrairement cette dernière. Le Conseil de sécurité y souligne en effet seulement la nécessité de faciliter l'acheminement d'une aide humanitaire aux populations qui en ont besoin et invite l'État dont relèvent ces populations à oeuvrer en ce sens.

Bien plus que la reconnaissance d'un hypothétique « devoir d'ingérence », celle, expresse (220), de ce droit des populations constituerait pourtant une étape fondamentale dans l'élaboration d'un ordre humanitaire international où les droits fondamentaux de la personne seraient plus qu'une formule rhétorique. En l'absence d'une telle mention, on en est actuellement réduit à déduire ce droit des grands principes fondamentaux tels l'obligation de faire respecter le droit humanitaire en toute circonstance (221).

Quoi qu'il en soit, si la résolution 688 avait reconnu expressément un droit à l'assistance, aucun recours à la force n'aurait été autorisé pour autant, seule restant possible une assistance humanitaire non armée (222). *A fortiori*, l'absence de reconnaissance expresse d'un droit à l'assistance ne peut s'interpréter comme une autorisation d'user de moyens militaires.

60. Il nous paraît dès lors impossible — à l'opposé d'autres auteurs (223) — de trouver dans la résolution 688 un fondement juridique à l'intervention opérée par les troupes de plusieurs États occidentaux dans le Kurdistan irakien aux fins d'établir des « zones de sécurité » destinées

(220) On peut en effet affirmer que le droit international reconnaît actuellement de manière indirecte un droit des populations victimes de « situations d'urgence » à l'assistance humanitaire. V. à cet effet CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « L'assistance humanitaire face à la souveraineté des États », *R.T.D.H.*, 1992.

(221) Voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, § 3 et ss.

(222) Voy. *supra*, § 76-79 et CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « L'assistance humanitaire ... », *loc. cit.*

(223) BETTATI, Mario, *op. cit.*, p. 663 ; WEISS, Thomas G. et CAMPBELL, Kurt M., « Military Humanism », *Survival*, sept-oct. 1991, 4^e page de l'article. V. aussi l'opinion de Marc Weller (chercheur à Cambridge) selon laquelle « [a]rguably, resolution 688 gives states the right to ensure the implementation of the humanitarian aid programme by military means » (*The Times*, 10 avril 1991). L'auteur ne précise toutefois pas sur quelle base il arrive à pareille conclusion.

à favoriser le retour des réfugiés kurdes dans leur région d'origine (224). Pareille action avait initialement été suggérée par le président Ozal, qui la situait plutôt dans le cadre de l'O.N.U. (225). Cette suggestion fut ultérieurement reprise par le premier ministre britannique, John Major (226), puis par les États membres des Communautés européennes, et aboutit à la mi-avril 1991 à l'intervention de troupes américaines, françaises, néerlandaises, britanniques, italiennes et espagnoles dans le nord de l'Iraq (227). L'opération, intitulée « Provide Comfort », a vu un élargissement progressif des « zones de sécurité » en territoire iraquien, qui a permis le retour de Turquie d'un grand nombre de Kurdes irakiens qui y avaient trouvé refuge.

La thèse du manque de fondement juridique de cette action est d'ailleurs confortée par la déclaration du Secrétaire général selon laquelle il aurait été nécessaire soit d'adopter une autre résolution pour envoyer des troupes des Nations Unies mener une action coercitive dans la région, soit d'obtenir le consentement de l'Iraq pour faire stationner pareilles troupes sur son territoire (228). Ce qui était nécessaire pour l'envoi de troupes de l'O.N.U. apparaîtrait *a fortiori* pour le déploiement de contingents militaires d'États membres agissant individuellement. À cet égard, l'action menée par les États occidentaux ne doit pas être confondue avec celle de l'O.N.U. Celle-ci a essentiellement consisté dans l'organisation d'une aide humanitaire plus classique, doublée de l'envoi au Kurdistan iraquien d'un petit nombre de gardes des Nations Unies, qui avaient pour fonction essentielle de surveiller le déroulement des opérations et de faire rapport à l'Organisation (229). Cette action, contrairement à celle des États, a été menée avec le consente-

(224) V. dans le même sens, les professeurs Dupuy, qui remarque que le fait de trouver un fondement juridique à l'opération « Provide Comfort » dans la résolution 688 reposerait sur une « [i]nterprétation particulièrement extensive, et sans doute *a priori* difficilement compatible avec la lettre de la résolution » (DUPUY, Pierre-Marie, « Après la guerre du Golfe ... », *R.G.D.I.P.*, 1991, p. 629) et Malanczuk, qui affirme qu'« [a]t any rate, Resolution 688 did not endorse the military protective measures taken by the allied forces in creating the security zone in the north of Iraq » (*loc. cit.*, p. 129). La position du professeur Schachter est similaire dans la mesure où il observe que « ... the Security Council was not asked to authorize or endorse the protective measures in the safety zones, presumably because not all of the permanent members were prepared to support them », même s'il justifie ensuite l'opération des alliés, par des motifs largement extra-juridiques il est vrai (SCHACHTER, Oscar, « United Nations Law in the Gulf Conflict », *A.J.I.L.*, 1991, p. 469).

(225) *The International Herald Tribune* et *The Independent*, 10 avril 1991, *L'Echo*, 9 avril 1991.

(226) *The Guardian*, 9 avril 1991.

(227) *The International Herald Tribune*, 17 et 18 avril 1991.

(228) M. Pérez de Cuellar a déclaré que si l'action des alliés pouvait être comprise « d'un point de vue moral », elle ne requerrait pas moins l'approbation du Conseil de sécurité ; v *De Standaard*, 11 avril 1991 et *De Morgen*, 18 avril 1991.

(229) V. e.a. *La Libre Belgique*, 21 mai 1991.

ment de l'Iraq (230), et il n'a pas été question dans son cas de l'exercice d'un quelconque « devoir d'ingérence ».

Les États occidentaux auraient aussi pu se contenter de pénétrer sur le territoire iraquien avec des hélicoptères non-armés afin de parachuter des vivres et des médicaments aux populations en détresse, ou d'approvisionner ces dernières en laissant certains de ses représentants se rendre en Turquie pour y percevoir l'aide. Dans ce dernier cas, aucun problème particulier ne se serait posé (231). Dans le premier, on aurait pu considérer que la violation de l'intégrité territoriale de l'Iraq consistait en une contre-mesure proportionnée répondant au refus arbitraire de l'Iraq de laisser des équipes médicales impartiales secourir sa population dans le besoin (232). Les anciens États coalisés ayant franchi une étape supplémentaire en adoptant des mesures armées, ils ne peuvent évidemment se prévaloir de la théorie des contre-mesures, comme ils ne peuvent invoquer le texte de la résolution 688 (1991).

61. L'intervention armée des États occidentaux ne peut donc trouver de base juridique dans la résolution 688. Toutefois, cette intervention n'a fait l'objet que d'un nombre très réduit de condamnations au sein de la communauté internationale. Ne devrait-on pas considérer que ce silence reflète une approbation quasi unanime de ce type d'opérations et constitue dès lors l'expression d'une *opinio juris* nouvelle selon laquelle les interventions armées unilatérales sur le territoire d'un État devraient être permises si elles visent à protéger la population de cet État contre les exactions de son propre gouvernement ? L'on sait en effet que le silence peut constituer une forme d'acquiescement et que la Cour internationale de justice, entre autres, a « fait de l'acquiescement un facteur de création du droit coutumier » (233). La manifestation de protestations est fondamentale dès lors qu'il s'agit de s'opposer à l'apparition d'une règle coutumière nouvelle ou aux atteintes qui sont portées à une coutume existante que l'on veut voir persister (234). Il s'agit toutefois d'apprécier le poids à donner au silence des États avec prudence. Ainsi que le souligne Mac Gibbon,

(230) Selon un accord complémentaire passé entre l'O.N.U. et le gouvernement iraquien le 18 avril 1991 (pièce jointe au Doc. N.U. S/22513 du 22 avril 1991). V. aussi *The Times*, 16 avril 1991, *Le Soir*, 17 avril 1991 et *Le Monde*, 18 avril 1991. Selon le professeur Suy, émissaire personnel du Secrétaire général des Nations Unies en Iraq, l'établissement de centres d'accueil de l'O.N.U. en territoire iraquien avait précisément pour but d'éviter la création de « zones de sécurité » dans le nord du pays ; v. *Le Soir*, 17 avril 1991 et *Le Monde*, 18 avril 1991.

(231) CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, § 76-79.

(232) *Id.*

(233) BARALE, Jean, « L'acquiescement dans la jurisprudence internationale », *A.F.D.I.*, 1965, p. 415 ; v. la jurisprudence citée.

(234) V. MAC GIBBON, I.C., « Customary International Law and Acquiescence », *B.Y.B.I.L.*, 1957, p. 124.

« whether silence is to be interpreted as amounting to acquiescence depends primarily on the circumstances in which the silence is observed » (235).

C'est donc en prenant en considération les circonstances qui ont entouré l'opération « Provide Comfort » que la réaction — ou l'absence de réaction — de la communauté internationale doit être analysée. Il apparaît indispensable d'avoir égard, entre autres, à la gravité des événements qui ont suscité sa mise sur pied et à l'environnement émotionnel et médiatique dans lequel elle s'est déroulée. Comme le remarquait le Secrétaire général des Nations Unies lui-même, l'intervention étrangère au Kurdistan irakien apparaissait justifiée d'un point de vue moral (236), et peu d'États ont voulu prendre le risque de s'aliéner une opinion mondiale qui avait été extrêmement sensibilisée au drame vécu par les Kurdes d'Iraq. Pour reprendre les termes du professeur Shaw,

« it is not inconceivable that in some situations the international community might refrain from adopting a condemnatory stand where large numbers of lives have been saved in circumstances of gross oppression by a state of its citizens due to an outside intervention. This does not, of course, mean that it constitutes a legitimate principle of international law » (237).

En l'espèce, il semble que les États se soient donc, dans une large mesure, simplement abstenus de placer la discussion sur le plan juridique. Par ailleurs, il apparaît extrêmement difficile de définir la portée du silence observé ici par les États. Il pouvait, pour nombre d'entre eux, concerner le principe de l'aide humanitaire apportée aux Kurdes d'Iraq, sans pour autant recouvrir la manière dont cette aide était apportée. En l'absence d'une formalisation ultérieure de l'*opinio* des États, par exemple dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, il semble à tout le moins prudent de ne tirer aucune conclusion définitive du silence de la plus grande partie de la communauté internationale face à l'opération « Provide Comfort », et de ne pas y voir d'acquiescement à l'émergence d'une coutume nouvelle qui permettrait semblables interventions armées unilatérales sur le territoire des États qui ne respectent pas les droits fondamentaux de la personne.

62. Enfin, il est apparu qu'aucune pratique cohérente avec celle-ci ne s'est développée par la suite, et ceci précisément, nous semble-t-il, parce que les membres de la communauté internationale ne sentent pas peser sur eux un nouveau droit ou devoir d'intervenir militairement sur le territoire d'États où les droits fondamentaux de la personne sont menacés afin d'en assurer le respect. Pour ne prendre qu'un exemple, aucun État ne s'est senti tenu ou habilité à intervenir pour mettre fin aux souffrances endurées par

(235) MAC GIBBON, I.C., « The Scope of Acquiescence in International Law », *B.Y.B.I.L.*, 1954, p. 170.

(236) V. *supra*, note 228.

(237) SHAW, Malcolm N., *International Law*, 3^e éd., 1991, p. 725.

la population somalienne à la suite de la guerre civile qui déchire à nouveau le pays, alors que les affrontements y ont fait plus de vingt mille victimes en deux mois (238), que les 900.000 habitants de Mogadiscio sont menacés par la famine (239) et vivent une situation au moins aussi dramatique que les réfugiés kurdes irakiens au printemps précédent.

L'on se trouve, en réalité, confronté à une pratique isolée, doublée d'une *opinio juris* incertaine, et cela prive assurément un prétendu « droit » ou « devoir d'ingérence » de tout statut coutumier. Ainsi que l'observe le professeur Dupuy,

« la situation dépendante du pays vaincu [...] n'autorise nullement à ce que l'on voie dans la résolution 688 un précédent suffisant pour autoriser désormais par voie coutumière des États souverains à intervenir à titre humanitaire sur le territoire d'un autre sans l'accord de ce dernier, ressuscitant de la sorte l'ambiguïté des 'interventions d'humanité' dont le siècle dernier offrit notamment bien des illustrations » (240).

Les conditions nécessaires à l'érection du droit ou devoir d'ingérence au rang de norme internationale ne sont donc remplies ni en vertu de la résolution 688 (1991) elle-même, ni en vertu de la pratique subséquente à son adoption.

63. En définitive, comme dans bien d'autres matières, la prise en compte des considérations politiques qui sous-tendent l'action d'États occidentaux au Kurdistan irakien apparaît fondamentale. N'est-il pas troublant de constater que le « droit d'ingérence » a été invoqué pour soulager les souffrances des populations kurdes irakiennes réfugiées en Turquie, alors que ce concept n'a pas été mis en oeuvre pour mettre fin à l'exil des populations chiites irakiennes qui avaient fui en Iran (241) ? Le drame similaire qu'ont vécu celles-ci méritait-il moins de sollicitude de la part de la communauté internationale (242) ? Ou s'agissait-il d'être plus attentif aux difficultés que la présence massive de réfugiés kurdes sur son territoire entraînaient pour un membre particulièrement choyé de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, peu enclin de surcroît à voir évoquée une quelconque « question

(238) *Le Monde*, 5 et 6 janvier 1992, p. 4.

(239) *Le Monde*, 20 novembre 1991, p. 8.

(240) DUPUY, Pierre-Marie, *loc. cit.*, p. 630.

(241) Et ce malgré une demande iranienne en ce sens ; v. *The International Herald Tribune*, 11 avril 1991. C'est au contraire à ce moment que les États-Unis ont achevé de retirer leurs troupes de la région qu'elles continuaient à occuper jusque-là dans le sud de l'Iraq (*The International Herald Tribune*, 16 et 18 avril 1991). Une aide mineure a été fournie à l'Iran, sur son propre territoire, par des militaires de divers États occidentaux (Allemagne, États-Unis, Belgique, entre autres) ; v. *La Libre Belgique*, 24 avril 1991 et *De Volkskrant*, 25 avril 1991.

(242) Selon *Le Monde* du 26 octobre 1991, seules cinq organisations humanitaires étaient présentes dans le sud de l'Iraq à cette date, contre vingt-cinq dans le nord du pays (v. l'article de Françoise Chipaux, p. 6). La création d'une enclave dans le sud de l'Iraq paraît pourtant avoir été aussi envisagée initialement (*The Guardian*, 10 avril 1991, « Bush dilemma gives EC lead role in crisis »).

kurde » (243) ? Ne faut-il pas voir la confirmation de ces craintes dans le fait qu'aucun État n'a ressenti le « devoir d'intervenir » lorsque, quelques mois après ces événements tragiques, l'aviation turque bombardait des camps de réfugiés kurdes dans le nord de l'Iraq sous prétexte de lutter contre les rebelles peshmergas (244) ?

Si elle ne découle pas de l'adoption de la résolution 688, l'institutionnalisation d'un « devoir d'ingérence » résulterait-elle néanmoins de l'adoption d'autres textes par des instances internationales ?

B. Les autres textes adoptés dans des forums internationaux

64. Il n'a pas été nécessaire d'attendre l'adoption de la résolution 688 par le Conseil de sécurité pour entendre certains affirmer l'institutionnalisation d'un « devoir d'ingérence » au travers de textes adoptés par diverses instances internationales. Nous les analysons ci-dessous afin de déterminer dans quelle mesure ils reconnaissent un droit d'ingérence aux États. Ces textes sont issus d'une part de l'activité de l'Assemblée générale des Nations Unies, et d'autre part de celle d'autres instances internationales.

1. Les résolutions de l'Assemblée générale.

65. Le premier de ces textes est la résolution 43/131 adoptée sans vote par l'Assemblée générale de l'O.N.U. le 8 décembre 1988, qui concerne l'« assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ». En vertu de cette résolution, l'Assemblée générale,

« *Rappelant* qu'un des buts des Nations Unies est de réaliser la coopération internationale en [...] encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Réaffirmant la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États, et reconnaissant que c'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire [...],

1. *Réaffirme* l'importance de l'assistance humanitaire pour les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ;

(243) V. e.a. *The Times*, 4 avril 1991 (« Saving the Kurds ») ainsi que l'entrevue accordée au *Peuple* par la présidente de l'Institut kurde de Belgique, 10 août 1991. L'accueil réservé aux réfugiés kurdes irakiens par les autorités turques semble avoir été pour le moins rude dans certains cas ; plusieurs milliers d'entre eux ont, par exemple, été refoulés à la frontière ; v. *The Times* et *The Independent*, 16 avril 1991, *Le Soir*, 17 avril 1991 et *Le Monde*, 18 avril 1991.

(244) v. *Le Monde* des 8 et 9 août et des 13, 14, 15 et 16 octobre 1991. Seule l'Allemagne semble s'en être émue en menaçant de « suspendre son aide militaire à la Turquie, au titre de l'OTAN, si ce pays continu[ait] à violer 'aussi massivement les droits de l'homme' en bombardant les camps kurdes dans le nord de l'Iraq » (*Le Monde*, 16 octobre 1991, p. 6).

2. Réaffirme également la souveraineté des États affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en oeuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs [...],

4. Invite tous les États qui ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en oeuvre par ces organisations de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable ;

5. Lance en conséquence un appel à tous les États pour qu'ils apportent leur appui à ces mêmes organisations dans leur action d'assistance humanitaire, là où elle est nécessaire, aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre [...]. »

Force est de constater que le texte ne contient pas d'éléments permettant de contraindre, soit les États sur les territoires desquels les « catastrophes naturelles et autres situations d'urgence » prennent place à accepter une aide extérieure pour les populations victimes, soit les autres États à apporter pareille aide (245). À cet égard, on relèvera que la résolution 43/131 rappelle à deux reprises le principe de la souveraineté de l'État « affecté » et n'énonce nullement une obligation pour ce dernier d'accepter l'envoi de secours.

Dès lors qu'il échoue à instituer un droit des victimes à l'assistance (246), ce texte ne peut être interprété comme établissant ce qui aurait pu constituer l'autre face de ce droit, c'est-à-dire un « devoir d'intervenir » pour assurer son respect.

66. Il en va de même pour les résolutions 45/100, 45/101 et 45/102, toutes adoptées sans vote le 14 décembre 1990.

La première, intitulée « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre », reprend l'essentiel du texte de la résolution 43/131 (247), ajoutant que l'Assemblée générale

(245) Voy. à ce sujet PAYE, Olivier, « Du droit à l'assistance humanitaire au droit à l'ingérence humanitaire : un dérapage conceptuel dangereux », *Journal des juristes démocrates*, Bruxelles, N° 80, juin-juillet-août 1991, pp. 4-5.

(246) *Ibid.* Pour reprendre les termes d'Yves Beigbeder, « the French government's attempt to include such a concept [droit à l'assistance] in a UN resolution in 1988 was defeated by government representatives who insisted that the principle of national sovereignty and non-interference had to prevail over the ill-defined and controversial 'right' of international humanitarian intervention » (BEIGBEDER, Yves, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations*, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1991, pp. 354, 382 et 383). V. aussi la discussion du projet de résolution français au sein de la troisième commission, Doc. Off., A/C.3/43/SR 49.

(247) En vertu du § 4 de la résolution, l'Assemblée générale « invite tous les États dont les populations ont besoin d'une [...] assistance » à l'accepter, alors que la résolution 43/131 évoquait les « États qui ont besoin » de cette assistance. On constate donc là un léger progrès, dans la mesure où les populations en détresse sont distinguées de la structure étatique dans laquelle elles se placent. On peut à cet égard replacer cette résolution dans le cadre de l'évolution de la notion de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend de plus en plus un aspect « interne » c'est-à-dire du peuple vis-à-vis de son propre gouvernement ; voy. *infra*, section 2 de ce chapitre.

« 6. *Prend acte avec satisfaction* du rapport du Secrétaire général (248) sur l'application de la résolution 43/131 et des indications qu'il donne sur les moyens de faciliter les opérations d'assistance humanitaire, en particulier sur la possibilité de créer, à titre temporaire, là où il est nécessaire et de manière concertée entre les gouvernements et organisations intergouvernementales, gouvernementales et non gouvernementales intéressés, des couloirs d'urgence pour la distribution d'aide médicale et alimentaire d'urgence ... ».

Pas plus que pour le texte précédent, il ne saurait être question de voir dans ces lignes un droit des populations menacées à être secourues, ni la reconnaissance d'un droit d'ingérence de la part d'États tiers. Le paragraphe cité de la résolution 45/100 ne peut au plus qu'exprimer une déclaration d'intention morale de favoriser l'acheminement de l'aide aux individus qui en ont besoin (249).

La deuxième résolution adoptée le 14 décembre 1990 est intitulée « Nouvel ordre humanitaire international ». Elle ne contient aucune disposition susceptible de nous intéresser, l'Assemblée générale se contentant d'exprimer sa préoccupation devant les problèmes humanitaires et de rappeler l'importance des actions humanitaires (250). En vain y cherchera-t-on une quelconque base juridique à un droit unilatéral des États de recourir à la force pour faire respecter les droits de la personne.

La conclusion est encore plus évidente à la lecture de la résolution 45/102 (« Promotion de la coopération internationale dans le domaine humanitaire »). Par cet instrument, l'Assemblée générale,

« *Rappelant* la Déclaration universelle des droits de l'homme [...],

Rappelant également que chacun a droit à un ordre social et international qui lui permette de jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales universellement reconnus,

Consciente du fait que les problèmes humanitaires non encore résolus risquent d'empêcher la jouissance effective des droits de l'homme, voire entraîner des violations de ces droits [...],

1. *Demande* aux gouvernements, aux organismes des Nations Unies et aux organisations intergouvernementales de continuer à développer la coopération internationale dans le domaine humanitaire ;

2. *Réaffirme* que la coopération internationale dans le domaine humanitaire favorisera une meilleure compréhension, le respect mutuel, la confiance

(248) A/45/587

(249) Il nous apparaît en effet difficile à la lecture de ce paragraphe de la résolution de partager l'optimisme du professeur Bettati lorsqu'il déclare — qui plus est à propos d'un considérant du préambule, lié au paragraphe cité, dans lequel l'Assemblée générale se déclare « préoccupé par les difficultés que peuvent rencontrer les victimes [...] pour recevoir une assistance humanitaire (§9) — que « [l]a réponse des Nations Unies est désormais claire ; l'accès aux victimes ne saurait être entravé ni par l'État touché ni par les États voisins » (Assistance humanitaire et droit international, in *Les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, Nice, Institut du droit de la paix et du développement, 1991, p. 175). Le fossé entre droit souhaité et droit existant reste pourtant profond. Si l'on s'entend toutefois sur la définition du mot « droit » ...

(250) Voy. les § 4 et 5 du préambule.

et la tolérance entre les pays et les peuples, contribuant ainsi à l'instauration d'un monde plus juste et non violent [...] ».

Cette résolution montre très clairement que, le 14 décembre 1990, l'Assemblée générale n'envisage le règlement des problèmes humanitaires que de manière non violente. Vouloir déceler à cette date les bases juridiques d'un droit d'ingérence militaire relève de la dénaturation pure et simple.

67. Les développements les plus récents intervenus en la matière n'apportent aucun changement au droit existant, ainsi que le révèle la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1991, qui vise au « renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies ». La résolution contient une série de « principes directeurs » dont les plus importants pour notre propos sont les suivants :

« 3. La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées conformément à la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel lancé par ce dernier [...] ».

6. Les États dont les populations ont besoin d'une aide humanitaire sont invités à faciliter la mise en oeuvre par [l]es organisations [humanitaires] de l'aide humanitaire, [...] » (251).

Comme le démontre le passage souligné, le dernier texte pertinent en la matière ne permet, pas plus que les précédents, de constituer la fondation juridique d'un « droit d'ingérence ».

68. Il apparaît en fait fondamental de distinguer les deux questions du « droit à l'assistance humanitaire » et du « droit d'ingérence ». Il semble, à la lecture de textes semblables à ceux de ces résolutions de l'Assemblée générale, que l'on progresse vers la reconnaissance expresse d'un droit à l'assistance des populations civiles victimes de catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgence. Ainsi, la dernière en date prévoit que l'assistance « devrait » s'opérer avec le consentement de l'État requis, ce qui tend à accréditer la thèse d'une possibilité de se passer de ce consentement (252).

Pareille reconnaissance constituerait un progrès important et souhaitable. Elle ne représenterait après tout, comme le projet présenté en 1988 par la France le rappelait, qu'une concrétisation du droit à la vie et au meilleur état de santé possible que les États se sont engagés à favoriser dans maints instruments internationaux (253). Il s'agirait d'une reconnaissance expresse d'un droit existant mais qui faciliterait son respect effectif.

(251) Nous soulignons.

(252) Ce qui cadre parfaitement avec la possibilité de prendre des contre-mesures consistant en une violation de la souveraineté territoriale sans recours à la force, par l'envoi d'équipes de secours non armées ; voy. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, § 76-79 et « L'assistance humanitaire... », *loc. cit.*

(253) CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, § 3 et ss.

Mais, comme on l'a vu à la lecture des textes existants, ce stade n'est pas encore atteint.

Le serait-il qu'il faudrait toutefois aussi songer que la reconnaissance d'un droit nouveau impliquera, comme pour tous les droits, l'existence d'un débiteur de ce droit. En cas de refus par l'État territorial d'accepter les secours destinés à ses populations, la reconnaissance d'un droit à l'assistance ne reviendrait-elle pas à imposer aux autres membres de la communauté internationale le devoir d'accomplir des actes d'intervention, éventuellement armée, dans les affaires intérieures de l'État concerné, comme corollaire de ce droit ?

À la réflexion, il apparaît qu'il n'existe aucun lien inéluctable entre ces deux éléments.

Sur un plan logique, d'abord, un droit à l'assistance d'une population signifie avant tout une obligation pour l'État sur le territoire duquel elle se trouve de ne pas refuser cette assistance. L'obligation corrélative pèse donc essentiellement sur l'État « affecté », pour reprendre la terminologie de l'Assemblée générale. Par ailleurs, l'obligation générale de réagir à des violations des droits de la personne ne peut signifier, en soi, une suppression des limitations des modalités de cette réaction, à moins qu'on puisse la constater de manière expresse. Plus prosaïquement, le devoir d'assistance de tous les États à des personnes en détresse ne leur confère pas un droit de violer des règles de droit international impératives comme l'interdiction d'une action armée.

Cela étant, si on admet que le droit international reconnaît un droit à l'assistance aux populations victimes, l'État qui accepte l'existence de ce droit ne peut plus prétendre que le sort de ses populations relève de son domaine réservé (254). Comme c'est le cas pour les autres obligations internationales qui pèsent sur lui, l'État pourra, s'il refuse de se conformer à cette obligation d'assistance, être soumis à l'ensemble des mesures de rétorsion et de représailles non armées qui pourraient être adoptées pour l'amener à modifier son comportement par les autres membres de la communauté internationale qui ont reconnu le droit à l'assistance humanitaire. La violation de la souveraineté qu'impliquerait l'envoi de missions d'assistance humanitaire sur le territoire de l'État qui refuse l'accès de celui-ci à l'aide extérieure pourrait constituer la substance la plus appropriée de semblables contre-mesures (255). Comme pour les autres obligations internationales, il est évident que les mesures armées unilatérales restent par contre exclues, fût-ce pour assurer le respect de ce droit à l'assistance (256). Rien ne s'oppose par contre, ici aussi, à l'adoption de mesures coercitives collectives

(254) V. CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, § 55 et ss.

(255) V. *Ibid.*, 76-79 et « L'assistance humanitaire », *R.T.D.H.*, *loc. cit.*

(256) Voy. *supra*, § 22.

décidées par l'O.N.U. Mais il ne semble pas qu'il existe aucune place dans cette construction pour un quelconque « devoir d'ingérence » unilatérale.

2. *Les autres instruments.*

69. Qu'en est-il maintenant des instruments adoptés récemment dans des forums plus restreints, tels que les Communautés européennes, le groupe des sept pays les plus industrialisés (G7) ou la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.), et dont on a pareillement affirmé qu'ils instaurent un « droit » ou un « devoir d'ingérence » ?

Depuis plusieurs années, les Communautés européennes ont pris position à de nombreuses reprises sur la question du respect des droits de la personne dans les États tiers (257). Ces positions sont exprimées dans des textes de valeur normative réduite : déclarations, communications à la presse ou mémorandums. Leur teneur semble avoir subi une certaine évolution au fil des années. Ainsi, les ministres des Affaires étrangères de la Communauté, réunis dans le cadre de la coopération politique européenne, déclaraient en 1986 que

« les expressions de la préoccupation suscitée par les violations de ces droits [de la personne] ne sauraient être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État » (258).

Il ne s'agit donc là que d'une expression très modérée du principe selon lequel les questions touchant aux droits de la personne ne relèvent pas du domaine réservé des États, puisque la Coopération politique européenne ne précise pas que des actes plus coercitifs, comme des injonctions voire des mesures de représailles répondant à certaines conditions, ne constituent pas des interventions dès lors qu'ils s'exercent dans un domaine ne relevant plus du domaine réservé de l'État visé (259). La formulation d'une autre déclaration des Douze adoptée en 1988 se révèle plus ambiguë. Ils y réaffirment qu'

« avec l'adoption de la déclaration universelle et des traités subséquents sur les droits de l'homme, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales est devenue un devoir essentiel de la communauté internationale ainsi que de chacun de ses membres qui dépasse les frontières nationales et transcende le principe de non-interférence dans les affaires intérieures » (260).

L'ambiguïté du propos nous semble tenir au fait que, tout en affirmant le caractère international des questions relatives aux droits de la personne,

(257) V. aussi CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, p. 419, § 55 not. Nous tenons à exprimer notre reconnaissance à Madame Santarelli, du Secrétariat général de la Commission des Communautés, pour les textes qu'elle a bien voulu nous communiquer.

(258) Déclaration sur les droits de l'homme, 21 juillet 1986.

(259) CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, § 54 et ss.

(260) Déclaration des Douze à l'occasion du quarantième anniversaire de la D.U.D.H., 10 décembre 1988.

il en fait une sorte d'exception au principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, alors qu'il aurait sans nul doute été plus clair de déclarer ce dernier principe inapplicable, dès lors que la matière concernée ne faisait plus partie des affaires intérieures des États. Les Communautés reviennent à une position plus cohérente par la suite en réitérant en 1990

« leur ferme conviction que soulever des cas spécifiques et des violations des droits de l'homme ne pourra être considéré comme une ingérence dans les affaires internes des États, mais plutôt comme une préoccupation légitime en droit international » (261),

ou en rappelant en 1991 que

« les différentes formes d'expressions traduisant la préoccupation suscitée par la violation de ces droits ainsi que les demandes visant au rétablissement de ces derniers ne sauraient être considérées comme des ingérences dans les affaires intérieures d'un État ... » (262).

Ce n'est finalement que de manière presque incidente qu'il est fait mention dans un texte communautaire de l'obligation pour « la communauté internationale et chacun de ses membres à intervenir chaque fois que le respect des droits de l'homme n'est pas garanti dans un pays, fût-il ami » (263). Mais l'obligation « d'intervention » mentionnée dans ce texte apparaît surtout comme une obligation de réaction à ces violations au moyen de mécanismes « classiques » et non comme une « intervention » à proprement parler (264). Ceci est confirmé par le fait que, peu de temps après, le Conseil européen affirmait qu'

« au besoin d'assistance humanitaire des victimes [de situations d'urgence, de détresse extrême ou de violences] répond un devoir de solidarité des États concernés et de la communauté internationale » (265).

(261) Communication à la presse sur l'activité de la Communauté et de ses États membres dans le domaine des droits de l'homme en 1990 — Conseil européen, Rome, 14 et 15 décembre 1990.

(262) Déclaration du Conseil européen sur les droits de l'homme, Luxembourg, 28 et 29 juin 1991. On retrouve une formule identique dans la communication faite à la presse sur l'activité de la Communauté et de ses États membres dans le domaine des droits de l'homme en 1991 (10 décembre 1991).

(263) Mémoire soumis au Parlement européen et à la commission politique en mai 1991 sur les actions menées par les Douze réunis dans le cadre de la Coopération politique européenne dans le domaine des droits de l'homme au cours de l'année précédente. La même remarque peut être faite à propos de la formule similaire utilisée dans la communication faite à la presse sur l'activité de la Communauté et de ses États membres dans le domaine des droits de l'homme en 1991, en date du 10 décembre 1991.

(264) Voy. la distinction que nous opérons entre l'intervention *stricto sensu*, qui consiste en une mesure assimilable à une contrainte, et l'« ingérence », qui suppose que la contrainte soit exercée dans une matière relevant encore du domaine réservé d'un État ; CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, « Droit d'ingérence ... », *loc. cit.*, p. 376, § 6.

(265) Déclaration du Conseil européen sur les droits de l'homme, Luxembourg, 28 et 29 juin 1991.

L'on s'aperçoit à la lecture de ces textes qu'ils ne proclament pas le droit pour les États membres des Communautés d'intervenir unilatéralement, en recourant éventuellement à la force, pour faire respecter les droits de la personne dans un autre État. L'on ne saurait non plus y déceler l'expression d'une quelconque conviction selon laquelle pareille intervention unilatérale serait rendue obligatoire par l'évolution du droit international. Leur contenu est en définitive beaucoup plus traditionnel en ce qu'ils affirment essentiellement l'exclusion des droits de la personne du domaine réservé des États et l'obligation des membres de la communauté internationale de réagir à la violation de ces droits. À ce titre, ils apparaissent donc plutôt comme l'expression de l'adhésion des États membres aux règles existantes et, spécifiquement, comme celle de leur opposition à la création d'une nouvelle exception au principe du non-recours à la force dans les relations internationales.

70. La situation apparaît identique dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.). En effet, la « Charte de Paris pour une nouvelle Europe », adoptée le 21 novembre 1990 (266), affirme l'importance du respect des droits de la personne, de la démocratie et de l'état de droit, sans pour autant reconnaître aux États signataires le droit ou le devoir d'intervenir militairement sur le territoire des États qui ne respecteraient pas ces droits pour les amener à modifier leur comportement. Au contraire, les signataires réitèrent leur détermination à s'

« abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, ou à agir de toute autre manière incompatible avec les principes ou avec les buts de ces documents [Charte des Nations Unies et Acte final d'Helsinki] »

et réaffirment leur « engagement à régler les différends par des moyens pacifiques » (267). Ici aussi l'on retrouve donc la volonté d'enregistrer la sortie des droits de la personne du domaine réservé des États, parallèlement à la réaffirmation de l'interdiction du recours unilatéral à la force, sans qu'une nouvelle exception à cette interdiction soit introduite. Il apparaît donc impossible de voir dans la Charte de Paris la reconnaissance d'un quelconque « droit » ou « devoir d'ingérence » nouveau.

71. Enfin, les principaux pays industrialisés, réunis au sein du groupe des sept (G7), ne semblent pas non plus avoir innové en matière de droit international et de protection des droits de la personne. La déclaration politique des Sept, émise à l'issue du sommet de Londres le 16 juillet 1991 et intitulée « Renforcement du nouvel ordre mondial », souligne en son point 4 que

(266) Texte in *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 294 et s.

(267) IV^e titre, « Relations amicales entre les États participants ».

« la communauté internationale ne peut demeurer inactive lorsque les souffrances d'un grand nombre d'êtres humains dues à la famine, la guerre, l'oppression, les exodes de réfugiés, les maladies ou les inondations revêtent une ampleur considérable exigeant une réponse urgente » (268).

Les Sept relèvent plus loin (point 6) que la guerre du Golfe a mis en évidence le choix clair de la communauté internationale pour l'adoption de mesures *collectives* contre les menaces à la paix, le règlement pacifique des différends, la prééminence de la règle de droit et la protection des droits de la personne. Il s'agit donc, d'une part, de souligner l'obligation de réaction qui pèse sur la communauté internationale lorsque les droits fondamentaux de la personne sont mis en danger et, d'autre part, de réaffirmer l'interdiction du recours unilatéral à la force armée, ainsi que les corollaires de cette interdiction. Il n'est donc pas question ici non plus de reconnaître un « droit d'ingérence » unilatéral.

72. On le voit, nulle part dans les déclarations et instruments contemporains touchant de près ou de loin aux droits de la personne, même les plus récents, le droit pour les États d'intervenir unilatéralement de manière armée dans un autre État pour mettre fin aux violations des droits de la personne que ce dernier est supposé perpétrer n'a été reconnu. Au contraire, les principes fondamentaux du non-recours à la force, de la réaction collective aux violations du droit international, du règlement pacifique des différends sont réaffirmés avec force dans ces textes par l'ensemble des États qui y sont parties prenantes. Leur force contraignante s'avère en tout état de cause réduite et l'on ne pourrait voir dans aucun d'entre eux la source directe de droits et d'obligations pour les États dans l'ordre juridique international. Ils pourraient toutefois refléter la conscience qu'ont les États qui les ont adoptés de leurs droits et devoirs — éventuellement nouveaux — en vertu du droit international actuel. Mais il ne semble pas possible d'y déceler une règle nouvelle, qu'elle soit conventionnelle ou coutumière.

Ainsi qu'on l'a remarqué plus haut (269), aucune « pratique constante » d'intervention armée unilatérale ayant pour but affiché de faire respecter les droits fondamentaux de la personne ne s'est faite jour depuis l'intervention alliée au Kurdistan iraquien. L'examen des déclarations et instruments récents révèle que les États qui les ont adoptés n'y expriment aucune *opinio juris* selon laquelle pareille intervention leur serait permise, ou s'imposerait à eux. On ne retrouve donc ici ni l'élément matériel, ni l'élément psychologique qui auraient permis de forger de nouveaux droits ou obligations coutumiers internationaux.

73. Il reste de toute manière à observer que, à supposer même que l'on puisse déceler là les linéaments d'une coutume nouvelle, celle-ci ne s'impo-

(268) *D.A.I.*, 15 octobre 1991, n° 20, p. 387.

(269) *V. supra*, § 62.

serait qu'aux seuls États qui ne se sont pas opposés à son émergence. La relativité du droit international s'oppose en effet à toute tentative d'invoquer pareille coutume à l'encontre d'États qui n'ont pas consenti à être liés par elle. Si les quelques États occidentaux qui sont intervenus dans le nord de l'Iraq, ou qui ont marqué leur approbation pour ce type d'actions, se livraient à de nouvelles interventions similaires en exprimant la conviction qu'ils en ont le droit ou le devoir en vertu du droit international, eux seuls pourraient donc se prévaloir de la règle coutumière nouvelle permettant les interventions armées unilatérales à l'encontre des États auteurs de graves violations des droits de la personne. Autrement dit, une intervention militaire unilatérale ne pourrait, toujours dans l'hypothèse de la naissance d'une coutume régionale, s'opérer qu'à l'encontre de pays qui ont eux-mêmes reconnu le droit d'ingérence. Ainsi, la France pourrait intervenir militairement aux États-Unis ou en Autriche, mais ne pourrait le faire contre l'Iraq ou la Libye. On en conviendra que, à supposer que cette règle existe, elle ne pourrait donner lieu en pratique à aucune intervention valable.

Au terme de cet examen des textes récents, force est de constater que le droit international n'a pas subi d'évolution en matière d'interdiction du recours à la force. Cette interdiction persiste et est fréquemment rappelée par les États, qui réaffirment parallèlement l'obligation de règlement pacifique des différends internationaux. Si les membres de la communauté internationale semblent de plus en plus conscients du fait que les droits fondamentaux de la personne ne font plus partie du domaine réservé de l'État et qu'ils possèdent le droit, et même le devoir, de demander ou d'exiger que ces droits soient respectés partout, c'est dans le respect d'autres règles essentielles du droit des gens, telles que le non-recours à la force.

Comme nous allons le voir, le respect de cette norme fondamentale s'impose pareillement si l'on aborde la question sous l'angle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

SECTION 2. — Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne pourrait légitimer une intervention armée étrangère

74. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, affirmé avec une intensité croissante depuis le début de ce siècle, figure aujourd'hui sans conteste parmi les grands principes du droit des gens (270). Contenu dans la Charte des Nations Unies (article 1 § 2), sa véritable consécration par le droit inter-

(270) Sur le sujet en général, v. JOUVE, Edmond, *Le droit des peuples*, Paris, P.U.F., 1986 ; CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Bruylant, 1973 ; JOHNSON, Harold-Scholl, *Self-determination within the Community of Nations*, Leyden, Sijthoff, 1967 ; SALMON, Jean, *Droit des gens*, T. III, 12^e éd., Bruxelles, P.U.B., 1991, pp. 674 et s. et la bibliographie citée.

national contemporain remonte à 1960, date à laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies a énoncé le droit de tous les peuples à la « libre détermination » (271) dans le cadre de la décolonisation. Il est aujourd'hui permis d'affirmer que le droit à l'autodétermination figure parmi les normes impératives du droit international (272). Régulièrement réaffirmé depuis lors par cet organe — même si ce fut parfois dans des formes atténuées ou ambiguës (273) — et repris à l'article premier des Pactes des Nations Unies de 1966 relatifs aux droits de la personne, ce principe veut que

« [t]ous les peuples ont droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel » (274).

La notion présente deux facettes. L'autodétermination « externe » protège le libre choix de son destin par le peuple vis-à-vis des influences et pressions extérieures. L'autodétermination « interne » lui permet de choisir librement ses institutions politiques (275). Un droit corrélatif au précédent est graduellement apparu en faveur des peuples : celui de « rechercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte » lorsqu'ils réagissent à une mesure de coercition dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes (276).

Sur base de ces prémisses, l'on pourrait donc prétendre qu'un peuple soumis à un régime politique autoritaire et victime de violations massives des droits de la personne voit son droit à l'autodétermination violé, et qu'il pourrait, dans l'exercice de ce droit, solliciter et obtenir une aide extérieure, éventuellement de nature militaire. Le droit international offrirait ainsi un fondement juridique à certaines interventions armées visant à mettre fin à des violations massives des droits de la personne. Reisman affirme par exemple que

« when those confirmed wishes [exprimés par le peuple dans des élections libres et équitables] are ignored by a local caudillo who either takes power himself or assigns it to a subordinate he controls, a jurist rooted in the late twentieth century can hardly say that an invasion by outside forces to

(271) Résolution 1514 (XV), pt 2.

(272) V. e.a. le commentaire de l'article 29 du projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité des États, *A.C.D.I.*, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 127, ainsi que le texte de l'article 19 §3 b) du même projet. V. aussi HANNIKAINEN, Lauri, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus, 1988, pp. 357 à 424, sp. p. 421.

(273) V. à cet égard les critiques adressées à la résolution 36/103 par Michel VINCINEAU « Quelques commentaires à propos de la 'Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États' (Résolution 36/103 du 9 décembre 1981) », in *Mélanges Chaumont*, Paris, Pedone, 1984, pp. 570 et s.

(274) Rés. 1514 (XV), pt 2. La formulation de l'article premier des Pactes est quasiment identique.

(275) Sur ces deux aspects, v. JOUVE, Edmond, *op. cit.*, pp. 81 et ss.

(276) Résolution 2625 (XXV).

remove the caudillo and install the elected government is a violation of national sovereignty » (277).

Afin d'examiner le bien-fondé de cette proposition, il importe de déterminer successivement les titulaires du droit à l'autodétermination, puis les moyens d'exercice de ce droit.

A. Les titulaires du droit à l'autodétermination

75. Le bénéfice pour un peuple du droit à l'autodétermination, avec tous les avantages qui en découlent, est subordonné à la satisfaction de deux conditions. Il faut d'abord que ce droit lui soit reconnu généralement par un texte, c'est-à-dire qu'il appartienne à une des catégories de peuples à qui ce droit a été reconnu(1). Mais, pour être titulaire à part entière, il faut encore que ce peuple soit qualifié nommément et précisément comme tel (2).

1. Les catégories prévues par le droit international.

76. Contrairement à ce que peut faire croire sa généreuse formulation initiale, tous les peuples (278) ne jouissent pas du droit à l'autodétermination. Dans sa formulation classique, ce droit n'est reconnu qu'à trois catégories de peuples : ceux soumis à une domination étrangère, ainsi que ceux dominés par un régime colonial ou raciste (279). Proclamé dans le cadre de la décolonisation, il visait à donner une assise juridique à la revendication de l'indépendance par les peuples colonisés ou occupés. Comme l'exprime le professeur Verhoeven,

« [d]isposer de soi-même peut avoir *a priori* de multiples significations. Dans le cadre de la décolonisation, les Nations Unies n'en retiendront qu'une seule : parvenir à l'indépendance » (280).

(277) REISMAN, Michaël, « Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law », *A.J.I.L.*, 1990, p. 871.

(278) Nous emploierons ici le terme « peuple » au sens général de population d'un État ou d'un territoire, à l'instar de R. Kiwanuka qui conclut, à propos de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, que « the first meaning of 'people' is all the different communities (peoples), in fact, all persons within the boundaries of a country or geographical entity that has yet to achieve independence or majority rule », et que ce terme peut aussi s'entendre d' « all the persons within a state [même] indépendant or majority ruled » (KIWANUKA, Richard W., « The Meaning of « People » in the African Charter of Human and Peoples' Rights », *A.J.I.L.*, 1988, pp. 90 (nous soulignons) et 99). Il n'apparaît pas nécessaire, dans le cadre de la présente étude d'entrer dans les controverses que suscite l'absence de définition précise de ce concept. Pour plus de détail sur celles-ci, v. e.a. CHARPENTIER, Jean, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *R.Q.D.I.*, 1985, pp. 202 et s. et « Autodétermination et décolonisation », in *Mélanges Chaumont, op. cit.*, p. 122 ; N'KOLOMBUA, André, « L'ambivalence des relations entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'intégrité territoriale des États en droit contemporain », *Ibid.*, pp. 461 et 462 ; VERHOEVEN, Joe, « Peuples et droit international », in RIGAUX, François (Ed.), *Le concept de peuple*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, pp. 56, 57 et 63.

(279) V. entre autres les termes de la résolution 3103 (XXVIII), pt. 1.

(280) VERHOEVEN, Joe, *loc. cit.*, p. 57.

Ainsi donc, dans cette conception, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne s'exerce qu'au travers de l'État et l'on a pu écrire que ce droit était en réalité « conçu comme le droit des peuples constitués en États à disposer d'eux-mêmes » (281). La conséquence de cette conception restrictive de l'autodétermination est alors que la réalisation de cet « idéal » étatique épuise définitivement le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui n'est donc susceptible, à l'instar de bien des produits de notre société moderne, que d'un seul usage (282).

Mais, plutôt qu'un principe statique, le droit à l'autodétermination constitue un « principe évolutif qui se transforme en fonction des situations objectives de la vie internationale » (283), semblable à ceux analysés par la Cour internationale de Justice dans son avis sur la Namibie (284). C'est en raison de cette nature évolutive qu'une conception figée du principe de l'autodétermination s'est vue soumise, par la suite, à deux ordres de critiques.

77. Premièrement, l'adéquation automatique entre accès à l'indépendance et exercice du droit à l'autodétermination a été remise en cause par la doctrine. Le professeur Vincineau s'est particulièrement illustré dans cette contestation, en soulignant que l'État nouvellement indépendant pouvait être maintenu dans une domination économique de même nature que celle qui marquait la période coloniale. Les élites locales peuvent alors servir de paravent à une puissance étrangère, perpétuer la domination et utiliser les mêmes arguments de non-intervention pour empêcher une aide aux rebelles éventuels que ceux invoqués antérieurement par les puissances coloniales (285). Pour cet auteur, dans les situations d'États totalitaires de ce type,

« il n'y a plus là État homogène, mais État disloqué où un gouvernement 'confisqué' soumet la population à la domination étrangère » (286).

Ces lignes constituent en quelque sorte l'écho de l'affirmation antérieure d'un large droit des peuples à l'autodétermination, qu'on peut retrouver dans l'article 5 de la Déclaration universelle du droit des peuples d'Alger prévoit que « [t]out peuple a le droit de s'affranchir de toute domination

(281) CHARPENTIER, Jean, « Autodétermination et décolonisation », *loc. cit.*, p. 130.

(282) V. e.a. VINCINEAU, Michel, *loc. cit.*, p. 575.

(283) SALMON, Jean, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes — Aspects juridiques et politiques », in *Le nationalisme — Facteur belligène*, Bruxelles, Bruylant, 1970, pp. 351 et 352.

(284) *Recueil*, 1971, p. 31, § 53. On rappellera que la Cour parlait là des notions de « bien-être » et de « développement » des peuples habitant les territoires sous mandats, ainsi que de la notion de « mission sacrée de civilisation » que contenaient les accords de mandat.

(285) VINCINEAU, Michel, *Exportation d'armes et droit des peuples*, Bruxelles, Bruylant et Éditions de l'Université, 1984, pp. 30 et s. V. aussi le rapport présenté par le même auteur sur « Le seuil de l'illicite dans le principe de non-intervention » à la septième rencontre de Reims, *Réalités du droit international contemporain*, vol. 5, pp. 107 à 121. Dans le même sens BENCHIKH, Madjid, *Droit international du sous-développement*, Paris, Berger-Levrault, 1983, pp. 95 et s.

(286) *Ibid.*, p. 32.

coloniale ou étrangère *directe ou indirecte* et de tous les régimes racistes » (287).

78. En second lieu, et de manière plus générale, l'accent est placé aussi sur les aspects internes de l'autodétermination, sans que l'on se préoccupe du caractère étranger ou colonial des forces qui font obstacle à l'exercice de ce droit. Ainsi, l'article 7 de la Déclaration d'Alger, déjà citée, affirme que

« [t]out peuple a le droit à un régime démocratique représentant l'ensemble des citoyens, sans distinction de race, de sexe, de croyance ou de couleur et capable d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » (288).

Dans cette perspective, le libre choix du régime politique ne doit plus seulement être protégé contre les interventions extérieures. Il doit aussi continuer à correspondre à la volonté du peuple. Comme le souligne le professeur Salmon,

« [c]haque peuple possédant le droit de s'autodéterminer comme il l'entend, le principe de la *souveraineté populaire* est donc le critère de l'autodétermination d'un État. Si un régime contraire à la volonté populaire est imposé au peuple, le droit de celui-ci à l'autodétermination est violé » (289)

Ce type de situation révèle une « mauvaise application » du principe d'autodétermination qui « ne fait pas disparaître le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » ; il appartient alors

« au peuple concerné de faire en sorte que son droit à disposer de lui-même ne soit pas confisqué par l'appareil d'État, dès lors surtout que cet appareil d'État ne bénéficie plus de la présomption de représentativité de l'ensemble du peuple qu'il gouverne » (290).

L'autodétermination est alors conçue comme un principe dynamique, dont le respect doit être assuré de manière constante (291), et non plus au seul moment de l'accession à l'indépendance, comme le supposait l'appréhension restrictive initiale de cette notion. Il faut voir dans cette proposition une autre manifestation du développement d'un principe de légitimité

(287) Déclaration universelle du droit des peuples, Alger, 4 juillet 1976, texte reproduit in RIGAUX, François (Ed.), *op. cit.*, p. 99. Nous soulignons. L'intitulé de ce texte ne doit pas faire oublier qu'il s'agit d'une oeuvre doctrinale. Pour une analyse détaillée, v. SENESE, Salvatore, « Le concept de peuple dans la Déclaration d'Alger », in *ibid.*, pp. 1 à 37.

(288) *Loc. cit.*

(289) SALMON, Jean, « Le droit des peuples... », in *Le nationalisme — Facteur belligène*, *op. cit.*, p. 360. Sur ce point, v. aussi, du même auteur, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *Annales de la Faculté de droit de Reims*, 1974, sp. pp. 271 et s. Dans le même sens, CASSESE, Antonio, « The Self-determination of Peoples », in HENKIN, Louis (Ed.), *The International Bill of Human Rights : The Covenant on Civil and Political Rights*, 1981, pp. 154 et 155.

(290) N'KOLOMBUA, André, *loc. cit.*, p. 463.

(291) R. Kiwanuka note ainsi que « [a]s such, the people have collective rights *against* their state. One of these is the *uninterrupted* enjoyment of the right of self-determination, which should protect the people against oppression and exploitation » (*loc. cit.*, p. 99 ; nous soulignons « uninterrupted »).

en droit international (292). L'effectivité du gouvernement ne constituerait plus le seul critère pris en compte par le droit des gens. Il faudrait de plus que ce gouvernement soit le reflet des aspirations du peuple qu'il gouverne. Ainsi que l'observait le professeur Charpentier, il ne s'agirait somme toute là que de l'application généralisée des principes qui ont sous-tendu l'attitude de la communauté internationale à l'égard de la politique d'*apartheid* menée en Afrique du Sud : dans ce cas, en effet, ce n'était pas sur base d'un défaut d'effectivité que la représentation du pays par le gouvernement blanc était remise en cause, à l'O.N.U. entre autres, mais bien en raison du manque de légitimité de ce pouvoir (293).

La pratique récente montre que cette conception du principe gagne du terrain, sur le plan régional en tout cas. Ainsi, dans la résolution qu'elle a adoptée au lendemain du coup d'État en Haïti, au début octobre 1991, l'Organisation des États américains a condamné les agissements des putschistes car ceux-ci « ocasionan el desconocimiento *del derecho a la libre determinacion de su pueblo* » (294). Le lien entre respect de la volonté librement exprimée de la population — rappelons que le processus électoral qui avait amené le président Aristide au pouvoir s'était déroulé sous le contrôle de l'O.N.U. — et le droit des peuples à l'autodétermination se trouve ainsi de plus en plus exprimé sans ambiguïté dans les actes institutionnels d'organisations internationales.

On peut donc conclure que les peuples soumis à un régime qui dénie leurs droits fondamentaux pourraient entrer dans une catégorie reconnue par le droit international comme disposant d'un droit à l'autodétermination. On peut considérer que cette nouvelle catégorie représente, en quelque sorte, une extension de la notion de peuple soumis à un régime raciste, dans la mesure où il s'agit toujours de la violation par le gouvernement de droits fondamentaux du peuple qu'il dirige.

2. *La condition de qualification.*

79. Si le droit international énonce généralement certaines catégories de peuples à qui il confère le droit à l'autodétermination, le bénéfice de toutes les conséquences de la reconnaissance de cette qualité est subordonné à une qualification expresse énoncée dans le cadre de l'O.N.U. Cette condition s'est développée dans le cadre de la conception « classique » du droit à l'autodétermination, limité à l'origine au droit à la décolonisation. Le système s'est formalisé par l'adoption annuelle d'une « liste des territoires non auto-

(292) Sur l'état de cette question en général, v. FRANCK, Thomas M., « Legitimacy in the international system », *A.J.I.L.*, 1988, pp. 705-759.

(293) CHARPENTIER, Jean, « Autodétermination et décolonisation », *loc. cit.*, p. 133.

(294) MRE/RES. 1/91 du 3 octobre 1991 ; nous soulignons.

nomes » (295). Ce n'est que si un peuple était inscrit sur cette liste qu'il pouvait bénéficier concrètement d'avantages liés à son droit à disposer de lui-même, la puissance administrante étant liée par une série d'obligations et les autres États pouvant aider de tels peuples. Ce système est toujours en vigueur aujourd'hui.

Or, on peut constater que la liste ainsi définie ne reprend que les peuples se situant dans la catégorie classique du droit à l'autodétermination. On n'y retrouve toujours que les territoires non autonomes, sans qu'il existe par exemple une liste des peuples soumis à l'exploitation étrangère ou à une répression politique interne. L'établissement d'une telle liste risque d'ailleurs de donner lieu à des problèmes pratiques aigus. Comme le prévoit Michel Vincineau à propos de la deuxième catégorie générale décrite ci-dessus,

« [L]a difficulté grandira quand il s'agira de désigner nommément, dans des résolutions particulières, des peuples dont il faudra déclarer légitime la lutte pour l'autodétermination économique. Il est à craindre qu'à ce moment beaucoup se prononcent moins en fonction d'un constat objectif que selon leurs affinités idéologiques, leurs propres problèmes intérieurs, leurs intérêts et leurs solidarités politiques, économiques, stratégiques, etc. » (296).

Il apparaît donc que la conception évolutive du droit à l'autodétermination qui a abouti à la création de nouvelles catégories générales en soit encore à un stade déclaratoire, et se garde pour l'instant de tirer les conséquences de la reconnaissance formelle de ce droit. On peut donc affirmer que, si ces peuples sont eux aussi titulaires d'un droit à l'autodétermination, ils ne sont pas actuellement titulaires du même droit que celui des peuples en lutte pour leur décolonisation.

80. Cette condition de qualification pourrait en l'espèce être remplie sans que le peuple ait été formellement inscrit sur la liste des territoires non autonomes. Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale en réaction à des violations massives des droits de la personne dans un État, ou à une domination étrangère pourraient à cet égard constituer un guide particulièrement précieux pour permettre de déterminer ce qui constitue réellement une lutte d'autodétermination. Tel a, par exemple, été le cas de résolutions condamnant le régime guatémaltèque, qu'on pourrait parfaitement qualifier de régime raciste, ou d'autres régimes comme celui du général Pinochet au Chili. On pourrait aussi exiger que l'Assemblée générale reconnaisse explicitement le droit d'un peuple privé de ses droits à disposer de lui-même, comme vient de le faire l'O.E.A pour le peuple haïtien.

Cette proposition ne représente cependant pas encore l'état actuel du droit international, eu égard entre autres aux cahots qui parsèment le che-

(295) V. BEDJAOUI, Mohamed, commentaire de l'article 73, in Cor, Jean-Pierre et PELLET, Alain, *op. cit.*, 2^e éd., pp. 1073 et s.

(296) VINCINEAU, Michel, « Exportation d'armes et droit des peuples », *op. cit.*, p. 33.

minement du principe de légitimité démocratique dans l'ordre international (297) Mais il reste que l'on s'est considérablement rapproché de la consécration d'une interprétation extensive du principe d'autodétermination et de la reconnaissance de nouveaux titulaires à ce droit.

Tout ceci pose bien entendu la question des moyens dont dispose un peuple, à supposer qu'il soit titulaire de ce droit, pour « faire en sorte que son droit à disposer de lui-même ne soit pas confisqué par l'appareil d'État ».

B. Les moyens d'exercice du droit à l'autodétermination

81. Les moyens d'exercice du droit à l'autodétermination ont été précisés dans plusieurs instruments internationaux. Il faut cependant garder à l'esprit que ces textes visent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans le cadre initial restreint de la décolonisation. Après avoir exposé leur contenu, il s'agira donc de déterminer la mesure dans laquelle les droits qu'ils ouvrent pourraient être invoqués dans le cadre d'une application plus large du principe.

1. Moyens d'exercice du droit à l'autodétermination « traditionnel »

82. Les textes pertinents concernent trois catégories de sujets : les États susceptibles d'entraver l'exercice du droit, les peuples qui en sont titulaires, et enfin les États tiers. La « Déclaration sur les relations amicales » dispose ainsi que

« [t]out État a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples mentionnés [dans ce texte] dans la formulation du présent principe de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance. Lorsqu'ils réagissent et résistent à une telle mesure de coercition dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ces peuples sont en droit de rechercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte » (298).

Les droits, facultés et devoirs respectifs de ces trois catégories de protagonistes sont ainsi clairement définis. Mais la question se posait bien entendu de savoir qui représentait ces peuples en lutte et, surtout, de savoir en quoi pouvaient consister la « réaction » et la « résistance » de ces peuples, ainsi que, par voie de conséquence, l'« assistance » dont ils pouvaient disposer. Dans la logique du lien exclusif qui avait été établi entre autodétermination et accession à l'indépendance, ce sont les « mouvements de libération

(297) V. sur ce point SALMON, Jean, *Droit des gens*, Addendum à la 12^{ème} éd., Bruxelles, P.U.B., 1990-1991, pp. 26 et 27.

(298) Rés. 2625 (XXV), pt 5 du 5^o principe.

nationale » qui se sont vus investis de ce pouvoir (299). Dès 1965, l'Assemblée générale avait reconnu « la légitimité de la lutte que les peuples sous domination coloniale mènent pour l'exercice de leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance » (300). Ce ne sont donc, ici encore, que les peuples en lutte contre une domination coloniale, raciste ou étrangère — et, plus précisément, leurs représentants — qui se voient reconnaître ce droit.

83. Dans un souci de clarifier la longue controverse qui était apparue sur les différents moyens de réactions, et spécialement sur la question de l'emploi de la force, le professeur Cassese a dégagé les points d'accord entre les différents groupes d'États sur la substance de la réaction permise. Il conclut à cet égard qu'

« on est [...] fondé à soutenir que l'emploi de la force armée par les mouvements de libération nationale (reconnus par les organisations intergouvernementales), même s'il ne constitue pas l'exercice d'un droit juridiquement reconnu, n'en est pas pour autant interdit. En bref, le droit international donne aux mouvements de libération nationale la *permission* d'utiliser la force, sans élever cette permission au rang de droit juridiquement reconnu à proprement parler » (301).

Tout en reconnaissant cette « neutralité » du droit international, comparable à celle qu'il adopte à l'égard des guerres civiles (302), d'autres auteurs insistent sur le fait qu'il n'est permis aux peuples de recourir à la force que si leur gouvernement s'est opposé par la contrainte à l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes (303). Mais il ne semble plus, en tout état de cause, exister de controverse sérieuse sur le principe de cette habilitation. L'étendue de l'assistance dont peuvent disposer les peuples en lutte a, elle aussi, été graduellement précisée. Le professeur Cassese opère à cet égard une distinction entre trois types d'assistance. Tout d'abord, l'octroi d'une assistance humanitaire aux mouvements de libération nationale apparaît « entièrement conforme tant au principe de l'autodétermination des peuples qu'à celui du respect des droits de l'homme » et constitue même un devoir des États tiers (304). De même, ces mouvements jouissent d'un droit à l'assistance politique et financière (305). Enfin, le même auteur conclut que

« les États tiers n'ont ni un droit juridiquement reconnu d'accorder une aide militaire aux mouvements de libération nationale ni ne violent le droit international lorsqu'ils fournissent en fait une telle aide » (306).

(299) V. sur ce point WILSON, Heather A., *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements*, Oxford, Clarendon, 1988, pp. 137 à 146.

(300) Rés 2105 (XX) du 20 décembre 1965.

(301) CASSESE, Antonio, « Le droit international et la question de l'assistance aux mouvements de libération nationale », *R.B.D.I.*, 1986, p. 321.

(302) *Ibid.*

(303) ISLAM, Rafiqul M., « Use of Force in Self-determination claims », *I.J.I.L.*, 1985, pp. 437 et 440. Avec plus de prudence, WILSON, Heather A., *op. cit.*, p. 136.

(304) *Loc. cit.*, p. 323.

(305) *Ibid.*, p. 324.

(306) *Ibid.*, p. 325.

Il souligne toutefois que pareille aide militaire « ne saurait aller jusqu'à l'envoi de troupes » (307). L'intervention armée directe doit donc, en tous cas, être exclue de cette notion d'assistance aux peuples en lutte (308). La justification de cette prohibition réside dans le fait que la résolution 2625 ne permet l'assistance que si celle-ci est conforme aux buts des Nations Unies, et que le « but des buts » reste bien la paix (309). Une intervention armée directe menacerait celle-ci de manière trop importante, à l'inverse d'une simple assistance militaire, porteuse de moins de risques d'internationalisation du conflit, et donc généralement conforme aux buts de l'O.N.U. (310). Ceci ne s'oppose toutefois pas à la participation de volontaires internationaux aux luttes de ce type. Comme le souligne Eric David, « les individus sont juridiquement fondés à se livrer à des entreprises amicales » que le droit international cautionne, même si les États sont pareillement juridiquement fondés à empêcher ceux-ci de le faire ... (311).

En conclusion, il apparaît que les peuples en lutte contre une domination étrangère, raciste ou coloniale peuvent recourir à la force à l'encontre de la puissance qui entrave l'exercice de leur droit à l'autodétermination. Ils peuvent, dans cette lutte, bénéficier d'une assistance de la part d'États tiers. Celle-ci peut être humanitaire, financière, politique, et même militaire, mais ne peut aller jusqu'à revêtir la forme d'une intervention armée directe.

2. *Moyens d'exercice du droit à l'autodétermination « nouveau ».*

84. Reste bien entendu à savoir si ces principes trouvent à s'appliquer aux peuples qui luttent pour exercer leur droit à l'autodétermination lorsque cette notion doit s'entendre dans une acception plus large que celle qui prévalait initialement. Selon la typologie classique, pareille lutte entrerait en effet dans la catégorie, non plus des conflits armés internationaux, mais des guerres civiles, à l'égard desquelles le droit international — comme on l'a rappelé plus haut — adopte une attitude de neutralité.

Il semble *a priori* logique, dès l'instant où l'on reconnaît que le droit à l'autodétermination comprend le droit à un gouvernement qui réponde aux aspirations du peuple et qui s'abstienne de violer les droits fondamentaux

(307) *Ibid.*, p. 326.

(308) Dans le même sens, RAFIQUIL, ISLAM M., *loc. cit.*, p. 445.

(309) V. BEDJAOUI, Mohamed, commentaire général de l'article premier de la Charte, Cort, Jean-Pierre et PELLET, Alain (Ed.), *op. cit.*, 2^e éd., p. 24.

(310) B. Thürer énonce ainsi à propos des luttes de sécession (mais son propos semble parfaitement transposable aux luttes d'autodétermination « classiques ») qu'un « general right to military intervention in aid of insurgents would also hardly be compatible with the primary purpose of the United Nations to maintaining international peace and security to which, pursuant to article 1 of the Charter, the principle of self-determination is subordinated » (V^e Self-Determination, in BERNHARDT, Rudolf (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 8, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1985, p. 474).

(311) DAVID, Eric, *Mercenaires et volontaires internationaux en droit des gens*, Bruxelles, Éd. de l'Université, 1978, p. 301.

de celui-ci, d'étendre à *tous* les peuples la permission de recourir aux mêmes moyens dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

La Déclaration d'Alger l'affirme de façon radicale, tant en ce qui concerne l'étendue du droit que l'on veut faire respecter que les moyens auxquels il est permis de recourir à cette fin. Son article 28 prévoit en effet que

« [t]out peuple dont les droits fondamentaux sont gravement méconnus a le droit de les faire valoir, notamment par la lutte politique ou syndicale, et même, en dernière instance, par le recours à la force. » (312)

Il est donc permis de conclure que, si le droit international venait à reconnaître une interprétation plus extensive du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il *permettrait* expressément aux peuples de recourir à la force contre le pouvoir qui les prive de leur droit à l'autodétermination interne, comme il le permet pour les luttes d'autodétermination « classiques ».

85. La question de l'assistance qu'il est permis d'apporter aux peuples dans cette lutte pour l'autodétermination interne apparaît toutefois relativement délicate. Ainsi qu'on l'a rappelé, le droit international classait jusqu'ici des luttes de ce type dans la catégorie des conflits internes, ou guerres civiles.

Comme l'énonce la résolution sur « le principe de non-intervention dans les guerres civiles », adoptée par l'Institut de droit international lors de sa session de Wiesbaden en 1975, il faut classer parmi les guerres civiles

« les conflits armés de caractère non interétatique [...] qui surgissent sur le territoire d'un État et qui mettent aux prises :

a) le gouvernement établi avec un ou plusieurs mouvements insurrectionnels qui visent [...] au renversement du gouvernement ou du régime politique, économique ou social de l'État ... » (313).

La résolution exclut toutefois de son champ d'application les « conflits de décolonisation » (article 1^{er} § 2 c). Elle énonce par la suite de manière générale que « les États tiers s'abstiendront d'assister les parties à une guerre civile sévissant sur le territoire d'un État » (article 2 § 1), puis précise les modes d'assistance prohibés (envoi de troupes, de conseillers ou de matériel militaire, mises à disposition de « sanctuaires », entre autres ; article 2 § 2). Le texte prévoit par contre que « [d]evrait être tenu pour licite l'envoi de secours ou d'autres formes d'aide purement humanitaire en faveur des victimes d'une guerre civile » (article 4), ce qui est entièrement conforme aux principes humanitaires généraux.

Comme l'ont observé plusieurs commentateurs de la résolution, celle-ci consacre une « interprétation minimaliste du droit des peuples à disposer

(312) *Loc. cit.*

(313) *A.I.D.I.*, 1975, vol. 56, p. 546.

d'eux-mêmes » en excluant de son champ d'application les seules « guerres de décolonisation » (314), puisque cela revenait évidemment à soumettre les autres luttes d'autodétermination au régime des guerres civiles dans lesquelles aucune intervention extérieure, de quelque ordre que ce soit, n'était autorisée. *A fortiori*, les luttes menées par les peuples dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination interne doivent-elles, en vertu de ce texte, se voir appliquer le principe de non-intervention de la part d'États tiers.

86. La vision restrictive de l'Institut posait déjà problème par rapport au droit international de l'époque, tel qu'il s'était développé au sein des Nations Unies et pouvait, sans excès, être qualifiée d'occidentalo-centrée (315). Les prohibitions qu'édicta la résolution de 1975 paraissent moins acceptables encore à l'heure actuelle, au regard de l'interprétation plus dynamique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui commence à trouver une certaine reconnaissance — quoiqu'encore limitée — dans la pratique internationale. Il nous paraît, au contraire, que, dans un tel contexte, les peuples qui luttent pour leur autodétermination interne devraient se voir reconnaître la faculté d'obtenir l'assistance de la part des États tiers. Cette conclusion s'impose en effet si l'on accepte de placer les deux types de luttes d'autodétermination sur le même pied. Elles possèdent la même origine, la même *ratio*, et devrait donc se voir appliquer le même régime. Cette assistance serait bien sûr soumise aux mêmes limitations que celles qu'il est permis d'apporter aux peuples qui luttent contre une domination coloniale, étrangère, ou raciste. Elle pourrait donc revêtir la forme d'une assistance humanitaire, financière, politique, voire armée, mais ne pourrait en aucun cas consister dans une intervention armée extérieure directe.

Il est évident que l'affirmation de la faculté pour les peuples qui luttent pour leur autodétermination interne d'utiliser la force ne saurait avoir pour effet de légitimer toutes les actions qui sont menées par des fractions — parfois infimes — de la population d'un État contre le gouvernement en place. Pas plus la faculté de bénéficier d'une assistance extérieure dans cette entreprise ne pourrait-elle légitimer les interventions étrangères qui visent à apporter un soutien à pareilles actions. Ces facultés ne pourraient bien sûr être reconnues qu'à des peuples qui, dans leur ensemble, voient leurs droits fondamentaux gravement violés par leurs dirigeants. On peut rappeler la proposition que nous avons formulée visant à adapter la condition de qualification aux nouveaux titulaires du droit à l'autodétermination.

(314) VINCINEAU, Michel, « Exportation d'armes et droit des peuples », *op. cit.*, p. 59 ; v. aussi la discussion de cet alinéa dans les pages 59 à 63. Le professeur de Visscher relève que « l'expression 'conflits de décolonisation' [...] est nettement plus restrictive que l'expression 'guerres d'autodétermination' qui [...] avait d'abord été suggérée » (DE VISSCHER, Paul, « L'Institut de droit international et le principe de non-intervention dans les guerres civiles (1900-1975) », in *Mélanges Dehousse*, T.I, Paris/Bruxelles, Nathan/Labor, 1979, p. 42).

(315) VINCINEAU, Michel, *Ibid.*, pp. 99 et s.

tion, et qui consisterait à se référer aux résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies pour condamner des violations massives de droit de la personne, ou pour reconnaître expressément le droit d'un peuple à l'autodétermination interne (316).

87. En conclusion, le droit des peuples à l'autodétermination ne peut fournir aucune base juridique à un quelconque droit d'ingérence armée unilatérale, et ce quelle que soit la manière dont on l'envisage.

De lege lata, les titulaires à part entière de ce droit restent les seuls peuples inscrits sur la liste des territoires non autonomes établie par les Nations Unies. Il n'est donc pas possible d'invoquer le droit à l'autodétermination d'autres peuples pour justifier une action en leur faveur.

De lege ferenda, il serait permis d'affirmer que les peuples qui sont privés de leurs droits fondamentaux peuvent, en dernière instance, utiliser la force pour faire valoir ceux-ci. Le droit international leur reconnaîtrait de plus la faculté de bénéficier d'assistances extérieures, qui ne pourraient toutefois être apportées sous la forme d'une action militaire directe. Si ces développements étaient consacrés par le droit international, ils ne pourraient donc, eux non plus, en aucun cas fournir la base juridique d'un quelconque « droit » ou « devoir d'ingérence ».

CONCLUSION GÉNÉRALE

88. Le droit international actuel ne fournit aucun fondement à la doctrine du droit d'ingérence, en tant que droit pour un État de recourir unilatéralement à la force pour faire respecter les droits de la personne dans un autre pays.

Les règles classiques, et en particulier l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies, s'opposent en effet formellement à toute action armée unilatérale, à l'exception d'une action militaire non constitutive d'agression exclusivement destinée à mettre fin à une situation d'extrême détresse. L'exception est toutefois relativement théorique dans la mesure où seules les personnes « confiées à sa garde » peuvent être sauvées par un État, ce qui cadre peu avec l'hypothèse envisagée par les auteurs favorables à un droit d'ingérence.

Les instruments récemment adoptés sont loin de remettre en cause les règles classiques. Ils réaffirment au contraire les principes de coopération, de règlement pacifique des différends et de respect de la souveraineté des États. En particulier, la résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité a été adoptée de manière classique par rapport aux mécanismes prévus par la Charte, et ne peut en aucune manière être interprétée comme le fondement d'un droit d'ingérence pour les États.

(316) *Supra*, § 80.

La conclusion est donc radicalement différente de celle à laquelle nous avons abouti à propos des mesures non armées, où nous avons montré la validité de principe des réactions unilatérales à des violations des droits de la personne observées dans d'autres États, réactions qui n'étaient en aucun cas assimilables à une intervention.

89. Ceci ne signifie pas qu'aucune possibilité de réaction armée n'existe en droit international, mais seulement qu'elle doit toujours s'opérer dans un cadre collectif.

En particulier, la Charte permet au Conseil de sécurité de prendre toutes les mesures qu'il juge opportunes, pourvu qu'il estime que la paix ou la sécurité internationales sont menacées. Il pourrait dès lors engager ou permettre des actions militaires à l'encontre d'États auteurs de violations massives des droits de la personne. Le principe de non-intervention n'y fait aucunement obstacle puisque l'article 2 § 7 de la Charte qui l'énonce précise qu'il ne fait pas obstacle à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII, qui concerne précisément les situations de menace à la paix ou à la sécurité internationales. Le seul « droit d'ingérence » actuellement existant est celui-là.

En tentant de généraliser ce dernier pour le conférer aux États agissant individuellement, on risque d'ailleurs de miner le système de sécurité collective à un moment où il paraît le plus apte à fonctionner efficacement depuis sa création. On remarquera que le Conseil de sécurité semble assumer de plus en plus ses responsabilités en traitant de situations qui, du moins à l'origine, comprenaient un aspect interne prépondérant. La décision d'établir un embargo sur les armes à l'égard de la Yougoslavie, prise le 25 septembre 1991 (résolution 713), est particulièrement significative à cet égard. On peut espérer qu'à l'avenir cette vocation ne fera que s'affirmer lorsque des conflits internes donneront lieu à des violations massives de droits de la personne, pour autant que cette politique interventionniste s'opère sans discrimination.

90. Il ne faut pas s'y tromper : ce ne sont pas les idées généreuses et les actions courageuses des acteurs de l'aide humanitaire internationale qui sont prises pour cible dans ces pages, mais bien les intentions troubles des puissances qui verront dans la reconnaissance d'un « devoir d'ingérence » un nouvel instrument de leurs politiques de domination. Les motivations des auteurs ou hommes politiques qui promeuvent actuellement ce concept sont sans aucun doute légitimes. Il nous semble cependant que la consécration de leur projet aboutirait à légitimer un nombre incalculable d'abus, et reviendrait en fait à rétablir un système similaire à celui du XIX^e siècle où les Grandes puissances imposaient leur loi en se réclamant hypocritement de valeurs humanitaires.

La seule attitude véritablement progressiste consisterait à insister sur les possibilités actuellement existantes en droit international et à faire pression sur les États pour qu'ils les mettent en oeuvre. Sur un plan strictement juridique, il conviendrait à notre sens de reconnaître de manière plus élargie le droit des peuples à l'autodétermination dans un cadre interne, moyennant une qualification opérée sur une base collective par exemple par l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cela permettrait dans certaines hypothèses de fournir unilatéralement un appui à des peuples opprimés par leurs gouvernements.

Tout ceci ne constituerait en réalité qu'un développement supplémentaire de l'obligation des États de réagir, dans la mesure de leurs moyens, à des violations massives des droits de la personne. Comme le soulignait récemment Javier Pérez de Cuellar,

« [l']O.N.U. n'a nul besoin d'une nouvelle controverse idéologique. Ce qui est en jeu, ce n'est pas le droit d'intervention, mais bien l'obligation collective qu'ont les États de porter secours et réparation dans les situations d'urgence où les droits de l'homme sont en péril » (317).

17 février 1992

(317) Rapport du Secrétaire général sur les travaux de l'Organisation, Septembre 1991, Doc.off. A.G. A/46/1, point VI.