

Études

Intervention humanitaire et intervention d'humanité évolution ou mutation en Droit International?

Katia BOUSTANY*

I.- Les fondements des modes d'intervention

- A.- La primauté du concept d'humanité sur la souveraineté
B.- Les nécessités de l'ordre international

II.- Les modalités d'intervention et leurs finalités

- A.- La question du soulagement des populations
B.- Le problème de l'interférence avec l'ordre juridique interne

Principales et véritables victimes des confrontations mettant aux prises des fractions armées ressortissant d'une même entité étatique ou s'affrontant sur son territoire, les populations civiles s'avèrent, à travers l'histoire diplomatique et juridique, être encore la catégorie la plus vulnérable parmi les sujets ou les bénéficiaires du droit international et, plus singulièrement, du droit international humanitaire - D.I.H.-.

En effet, compte tenu des limites inhérentes aux définitions de l'article 3 commun aux *Conventions de Genève de 1949*¹ et de l'article premier du *Protocole II*, de juin 1977² - à la fois quant à leurs modalités et à leur champ d'application³ - les dispositions énonçant les garanties fondamentales et les mesures destinées à protéger les Civils - tant individuellement que collectivement - se trouvent inopérantes dans la réalité, car la plupart des situations conflictuelles échappent au prisme du dispositif prévu dans le cadre du D.I.H., généralement du fait de la nature des violences en cause et de la qualité des parties impliquées⁴.

Aussi, différentes approches ont-elles été préconisées ou tentées afin de combler cette sorte de déficit structurel des Conventions de Genève de 1949 et de leur deuxième Protocole Additionnel, qui laisse les populations civiles à la merci du bon ou du mauvais vouloir des combattants et de leur commandement relativement au respect de la protection dont elles jouissent en vertu du D.I.H.. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les récentes interventions en Irak, dans l'Ex-Yougoslavie et en Somalie⁵, dont la particularité tient au recours à des supports militaires visant à assurer l'assistance humanitaire aux populations concernées et à leur dispenser une protection.

L'idée que l'utilisation de la force armée par des tiers serait susceptible de soulager des populations menacées ou malmenées du fait de violences se déroulant à l'intérieur d'un État est loin d'être une nouveauté dans les relations internationales: en effet, dans son origine même le «principe de l'intervention d'humanité, tout comme celui de la protection des minorités religieuses (ou ethniques) remonte à l'époque byzantine du VI^e au XI^e siècle»⁶; et si sa mise en oeuvre a connu des fortunes diverses par la suite, il n'en demeure pas moins que les perceptions axiologiques sur lesquelles s'adosse un tel principe dans le cadre du Droit des Gens n'ont nullement été suspectées comme telles.

Toutefois, le changement de vocabulaire - intervention d'humanité ou intervention humanitaire - soulève la question de savoir si les expressions considérées recouvrent des différences sémantiques et des mécanismes distincts résultant de changements dans le cadre du Droit International. Pour tenter d'y répondre, nous nous proposons d'aborder quelques comparaisons entre ce qui a constitué des interventions d'humanité au cours du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, et les interventions humanitaires dans les formes qu'elles ont revêtu en Irak, dans l'Ex-Yougoslavie et en Somalie.

4 Nous avons déjà abordé les problèmes résultant du caractère restreint de la définition des conflits visés par l'article 3 commun aux *Conventions de Genève* de 1949 et par l'article Premier du *Protocole II*. Voir: Katia BOUSTANY, «La qualification des conflits en droit international et le maintien de la paix», (1989-90) 6 *R.Q.D.I.*, 38-58.

5 Il va de soi que la création d'un Tribunal pour juger les crimes commis au cours des conflits affectant l'Ex-Yougoslavie constitue également l'une des modalités visant à projeter une meilleure mise en oeuvre du D.I.H., mais la fonction d'une telle instance ne concerne pas directement notre propos.

6 Baron Michel DE TAUBE, «L'apport de Byzance au développement du droit international Occidental», (1939) (I) *R.C.A.D.I.*, p.305.

* Professeur au Département de sciences juridiques de l'UQAM

1 Comité International de la Croix-Rouge, *Les Conventions de Genève du 12 Août 1949*, 3^e édition, Genève 1951.

2 Comité International de la Croix-Rouge, *Les Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, 1977, pp. 91-103

3 Voir: René-Jean DUPUY et Antoine LÉONETTI, *La notion de conflit armé à caractère non-international*, dans Antonio Cassese (éd.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict*, Editoriale Scientifica S.r.l. Napoli, 1979, pp. 258-276.

I - Les fondements des modes d'intervention

Quand la Cour Internationale de Justice, dans son arrêt au fond sur l'affaire du Déroit de Corfou, a résolument écarté l'existence d'un droit d'intervention⁷ en soulignant plutôt que le «respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux»⁸, il n'est pas certain qu'elle visait l'intervention d'humanité dans son essence même puisqu'elle avait déjà énoncé que des obligations incombant aux États se trouvaient fondées «sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité»⁹. Trente sept ans plus tard, la C.I.J.¹⁰ faisait le lien entre lesdites considérations et l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, tout comme elle confirmait que «la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, ..., ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international»¹¹.

Autrement dit, le caractère humanitaire d'une intervention serait susceptible de la soustraire aux interdictions visant la protection de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États. Cette exception au principe de non-intervention dans les affaires internes des États et dans leur sphère de compétence exclusive signifie que la souveraineté étatique peut se heurter à des limitations au regard du Droit International lorsque des droits fondamentaux sont violés de manière à mettre en péril des populations civiles. C'est ce qui résulte de l'analyse de la doctrine relative à l'intervention d'humanité ainsi que des motifs qui paraissent avoir sous-tendu l'action des États et de l'ONU dans les contextes conflictuels de l'Irak, de l'Ex-Yougoslavie et de la Somalie.

A.- La primauté du concept d'humanité sur la souveraineté

Dans ses objectifs mêmes, l'intervention d'humanité telle qu'elle a été appliquée au siècle dernier et jusqu'avant la Première Guerre Mondiale, ne pouvait que s'inscrire en contradiction avec la souveraineté, du fait qu'elle impliquait «la pression d'un ou de plusieurs gouvernements étrangers sur un autre gouvernement pour l'amener à modifier ses pratiques arbitraires à l'égard de ses propres sujets»¹².

Il convient de rappeler que les actions entreprises par les Puissances Européennes, surtout à partir du siècle dernier, sur la base de l'intervention d'humanité concernaient, dans leur totalité, différentes populations chrétiennes assujetties à

l'Empire Ottoman et faisant l'objet de violentes persécutions soit de la part des autorités turques, soit avec leur complicité¹³. De ce fait, les démarches des chancelleries européennes affectaient inévitablement la Sublime Porte - siège du pouvoir central ottoman - dans l'exercice de ses prérogatives souveraines à l'endroit de personnes et de communautés ressortissant, selon son entendement, de sa compétence exclusive. D'ailleurs, les requêtes diplomatiques des Puissances Européennes - oeuvrant seules ou, plus fréquemment, de concert¹⁴ - n'ont pas manqué de se voir opposer l'objection qu'il s'agissait là d'affaires internes dont il revenait à la Sublime Porte de s'occuper¹⁵.

En l'absence d'instruments conventionnels offrant, à l'époque, une assise juridique explicite aux opérations destinées à mettre un terme aux massacres et aux persécutions de populations civiles à cause de leur appartenance religieuse et nationale, la théorie de l'intervention d'humanité s'est fondée sur le postulat de l'existence d'une «règle de droit impérative, générale, obligatoire pour tout État aussi bien que pour tout individu, supérieure aux législations nationales aussi bien qu'aux conventions internationales et qui constituerait le droit commun de l'humanité»¹⁶. Il en résulte que le contrôle de la «souveraineté interne» devient légitime puisqu'il s'exerce au nom de cette loi supérieure obligatoire qu'est un «droit humain»¹⁷.

Ainsi adossée sur «la théorie du droit humain et du pouvoir-fonction»¹⁸, la théorie de l'intervention d'humanité considère que «le gouvernement qui manque à sa fonction en méconnaissant les intérêts humains de ses ressortissants commet ce que l'on pourrait appeler un détournement de souveraineté: sa décision ne s'impose plus souverainement au respect des tiers, car, ..., les actes arbitraires ne sont pas des actes de souveraineté»¹⁹.

Cette perception selon laquelle la souveraineté étatique s'efface et cède le pas devant les exigences d'humanité et le respect du «caractère fondamental et inaliénable de certaines prérogatives inhérentes à la nature humaine»²⁰, est devenue une composante essentielle de la définition même de l'intervention d'humanité²¹. Mais il semble bien, cependant, qu'elle ne lui restera pas propre et qu'elle informera également la *Charte des Nations Unies*

13 *Ibid.*, pp. 51-53; et Manouchehr GANJI, *International Protection of Human Rights*, Librairie E. Droz, Genève et Librairie Minard, Paris, 1962, pp. 22-38. Nous reviendrons sur certaines de ces interventions dans la deuxième partie de ce travail.

14 Les puissances Européennes concernées sont la France, l'Angleterre, l'Autriche, la Russie et la Prusse, auxquelles s'est jointe l'Italie après son unification.

15 Manouchehr GANJI, *op. cit.*, supra, note no. 13, p. 23.

16 Antoine ROUGIER, «La théorie de l'intervention d'humanité», (1910) XVII, *R.G.D.I.P.*, pp. 478-479.

17 *Ibid.*, p. 487.

18 *Id.*, p. 489.

19 *Id.*, pp. 495-496.

20 Elisa PEREZ-VERA, «La protection d'humanité en droit international», (1969) *R.B. D.I.*, p. 401.

21 Ellery C. STOWELL, *Intervention in International Law*, John Byrne & Co, Washington D.C., 1921; l'auteur écrit (p. 53): «Humanitarian intervention may be defined as the reliance upon force for the justifiable purpose of protecting the inhabitants of another state from treatment which is so arbitrary and persistently abusive as to exceed the limits of that authority within which the sovereign is presumed to act with reason and justice».

7 *Affaire du Déroit de Corfou*, Arrêt de la C.I.J. du 9 avril 1949, Recueil 4-38, p. 35: «Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé par elle [la Cour] que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international».

8 *Ibid.*, p. 35.

9 *Id.*, p. 22.

10 *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États Unis d'Amérique)*, Arrêt de la C.I.J., du 27 juin 1986, Recueil 392, paragraphe 218.

11 *Ibid.*, paragraphe 242.

12 Georges SCHELLE, *Précis de Droit des Gens; Deuxième Partie*, Librairie du Recueil Sirey, 1934, p. 50.

considérée comme envisageant les droits de l'homme en tant que principe d'action collective²².

En effet, d'après le Professeur Charles de Visscher, la discrétion que conservent les États membres de l'organisation quant à l'incorporation et aux garanties des droits fondamentaux de leurs ressortissants dans l'ordre interne comporte une limite qui «relève de la mission politique des Nations Unies relativement au maintien de la paix et rappelle par certains côtés l'un des fondements de l'intervention d'humanité»²³, de sorte qu'une violation flagrante et systématique de ces droits justifierait l'application de mesures coercitives en vertu de l'exception au respect du domaine réservé énoncée à l'article 2, paragraphe 7 de la Charte²⁴.

Il est significatif, à cet égard, que la résolution 688 du Conseil de Sécurité consacrée au problème de la persécution par le régime irakien des populations civiles kurdes et chi'ites soulevées contre lui dans la foulée de la Guerre du Golfe, se réfère explicitement, en son préambule, aux dispositions de cet article 2, paragraphe 7, de la Charte²⁵. Et alors que l'organisation des Nations Unies comme telle n'a pas recouru au dispositif de coercition du Chapitre VII auquel renvoie explicitement l'article 2, paragraphe 7, ladite résolution 688 a néanmoins été lue par les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne d'une manière particulière puisque ces trois puissances ont décidé, le 7 avril 1991, l'établissement de zones d'exclusion aérienne au nord du 36e parallèle et au sud du 32e, interdisant aux appareils militaires irakiens de survoler ces parties du territoire de l'Irak²⁶. Il y a là, à n'en pas douter, une restriction à la souveraineté de l'État irakien sur son territoire dans le but d'empêcher le gouvernement irakien de poursuivre la «répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Irak», selon les termes de la

résolution 688 condamnant les agissements des autorités de ce pays²⁷.

En réalité, bien que l'intervention en faveur des populations civiles victimes de la répression en Irak puisse être rapprochée de l'intervention d'humanité, eu égard à ses incidences sur la souveraineté de l'état, cette action s'inscrit davantage en prolongement des tâtonnements de ces dernières années relatifs aux fondements de l'intervention humanitaire alors que la rhétorique des États sur le droit international met surtout de l'avant et défend jalousement les prérogatives qui s'attachent à leur souveraineté et qui se traduisent, selon les circonstances, en termes de domaine réservé, de non-ingérence dans les affaires internes, d'indépendance politique ou d'intégrité territoriale.

Il faut admettre que sous l'égide de la Charte des Nations Unies, la tension entre souveraineté et intervention humanitaire s'avère moins aisée à résoudre que n'autoriserait à le croire l'analyse néanmoins pertinente du Professeur de Visscher; car le principe du respect mutuel de la souveraineté des États et l'affirmation de leur égalité à cet égard, ont précisément pour corollaire la règle de non-intervention dans les affaires internes d'un État. Or, non seulement cet ensemble de normes a été explicitement énoncé dans les paragraphes 1 et 4 de l'article 2 de la Charte, mais surtout, la prohibition de toute forme d'intervention dans les affaires intérieures d'un État, notamment par l'emploi de la force, et de toute atteinte à sa souveraineté a fait l'objet d'une série de précisions sous forme de résolutions de l'Assemblée Générale²⁸ et a singulièrement connu une consécration comme norme coutumière du droit international dans l'arrêt de la Cour Internationale de Justice statuant sur le fond du différend opposant le Nicaragua aux États-Unis²⁹.

Toutefois, par ses deux résolutions de 1988 et de 1990 sur «L'Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence de même ordre»³⁰, l'Assemblée Générale de l'ONU semble avoir voulu atténuer — certes, dans un contexte bien particulier — le caractère absolu de la souveraineté étatique: en effet, malgré la

22 Charles DE VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Pedone, Quatrième édition, 1970, p. 158.

23 *Ibid.*, p. 158.

24 *Id.*, pp. 158-159; voir également l'étude de: Felix ERMACORA, *Human Rights and Domestic Jurisdiction* (Article 2, § 7, of the Charter), (1969) II R.C.A.D.I. pp 375-451.

25 C.S. Res. 688 (1991), Doc.off. C.S., 46e année, p.33, Doc. N.U. S/Inf/46

26 Les analystes considèrent généralement que les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne ont établi les zones d'exclusion aérienne en Irak «en dehors de toute décision du Conseil de Sécurité». Voir: Brigitte STERN, dans son introduction à l'ouvrage: *Guerre du Golfe, le dossier d'une crise internationale 1990-1992*, Documents présentés par Brigitte STERN, rassemblés par Habib GHÉRARI et Olivier DELORME, *La Documentation française*, Paris, 1993, p. 24; également: Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Éditions Bruylant - Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1992, pp. 232-240. Il nous paraît, cependant, que dans la mesure où la résolution 678 du Conseil de Sécurité a, sur la base d'une interprétation extensive du deuxième paragraphe de son dispositif décisionnel, été considérée comme ouvrant la voie à l'action armée contre l'Irak (C.S. Res. 678 (1990), Doc.off. C.S., 45e année, p.33, Doc. N.U. S/Inf/45), il ne faut pas exclure qu'une même approche ait été appliquée - mutatis mutandis - à la résolution 688 par les trois puissances ayant prononcé l'instauration des dites zones d'exclusion puisque la référence à l'article 2, paragraphe 7, de la Charte est, de la même manière, susceptible d'être interprétée en conjugaison avec le paragraphe 6 du dispositif résolutoire comme ouvrant la voie à des mesures coercitives destinées à assurer la protection des populations concernées par la résolution 688. Il ne s'agit certes pas, pour autant, d'une action de l'organisation au sens strict, pas plus - d'ailleurs - que ne l'a été l'action armée de la Coalition contre l'Irak, même si dans les deux cas ce sont des résolutions du Conseil de Sécurité qui sont servi de base aux modalités coercitives d'intervention.

27 Sur un plan strictement juridique, l'établissement des zones d'exclusion aérienne en Irak par les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne constituerait davantage une dérogation acceptable à l'article 2, paragraphe 4, de la *Charte des Nations Unies*, dans la mesure où l'emploi de la force armée par décision unilatérale et concertée des trois Puissances en question ne représenterait ni une atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'Irak et serait compatible avec les buts des Nations Unies en matière de droits de l'Homme; sans compter que la référence de la résolution 688 à l'article 2, paragraphe 7, de même que le premier paragraphe du dispositif résolutoire, sont pareillement concernés par le but primordial de l'ONU, qui est la préservation de la paix et de la sécurité internationales. Sur la compatibilité d'une intervention humanitaire avec l'article 2, paragraphe 4 de la *Charte*, voir la discussion dans: Olivier Corten et Pierre Klein, *op. cit.*, *supra* note no. 26, pp. 162-168.

28 Dans leur ordre chronologique, ces résolutions sont: A/Res. 290 (IV) du 1er décembre 1949, portant le titre «Éléments essentiels de la paix»; A/Res. 380(v) et 381 (v) du 17 novembre 1950, connues sous le nom «La paix par l'action»; A/Res/2131 (XX) du 21 décembre 1965, intitulée «Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté»; A/Res/2625 (XXV) du 4 novembre 1970 constituant la *Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États*, conformément à la *Charte des Nations Unies*.

29 *op. cit.*, *supra* note no. 10, paragraphes 183-192, et paragraphes 202-205.

30 A.G. Res.131, Doc.off. A.G., 43e session, Supp.no.49, p.207, Doc. N.U.(1988) A/43/877; et A.G. Res. 100, Doc.off. A.G., 45e session, Supp.no.49, p.197, Doc. N.U.(1990) A/45/751

réaffirmation de la souveraineté des États, ceux-ci se voient reconnaître un rôle prioritaire dans l'initiation, l'organisation, la coordination et la mise en place de l'assistance humanitaire à l'intérieur de leurs territoires respectifs, ce qui signifie, a contrario, que lorsque les États n'assument pas ce rôle prioritaire le relais pourrait, voire devrait être pris par une instance internationale habilitée à cet effet puisque lesdites résolutions consacrent un principe de libre accès aux victimes en cas d'urgence³¹.

Néanmoins, la primauté du concept d'humanité qui a sous-tendu, à l'origine, l'intervention d'humanité comme institution du Droit des Gens est loin de se trouver ainsi restaurée³²; de même la licéité du recours à la force armée pour des fins humanitaires continue-t-elle à susciter des réserves³³, même si la C.I.J. dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, a admis - alors qu'elle venait de consacrer le principe de non-intervention - que l'invocation d'un droit nouveau d'intervention «ou d'une exception sans précédent au principe pourrait, si elle était partagée par d'autres États, tendre à modifier le droit international coutumier»³⁴.

Aussi, sous l'ère de la Charte, le recours à l'instrument militaire a-t-il été davantage orienté vers l'établissement d'une relation entre l'acheminement de l'assistance humanitaire aux victimes de conflits intraétatiques et les exigences de la paix et de la sécurité internationales, l'intervention devenant, de la sorte, le corollaire du droit d'accès aux victimes.

B.- Les nécessités de l'ordre international

Les débats du Conseil de Sécurité entourant l'adoption de la résolution 688 sont dominés, pour l'essentiel, par les effets déstabilisateurs sur la paix et la sécurité régionales de la répression par le régime irakien des populations civiles, en particulier des Kurdes, au Nord de l'Irak et des Chi'ites au Sud du pays³⁵; et si le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État irakien constitue la préoccupation tout aussi fondamentale de la référence à l'article 2, paragraphe 7, de la Charte³⁶, le résultat n'en demeure pas moins que la satisfaction de ce qui est considéré comme les besoins de l'ordre international l'emporte en tant que paramètre déterminant dans l'ensemble de l'équation.

Dans son analyse des causes de l'intervention d'humanité, Georges Scelle n'a pas hésité à expliquer et légitimer l'action des Puissances Européennes dans différentes parties de l'Empire Ottoman par les «menaces pour l'ordre public international»³⁷, que créaient les divers foyers de troubles et de persécution. Mais alors que les

interventions d'humanité entreprises au siècle dernier et au début du XXe siècle s'appuyaient sur la seule concertation entre les Puissances Européennes, les interventions humanitaires décidées dans le cadre des conflits intraétatiques en Irak, dans l'Ex-Yougoslavie et en Somalie peuvent être fondées sur des stipulations conventionnelles énoncées dans des instruments du droit international ayant une portée générale.

D'une part, les États ont des obligations en vertu des dispositifs du droit international humanitaire; en particulier l'article 1 commun aux Conventions de Genève de 1949 formule à la charge des États l'engagement «à respecter et à faire respecter» lesdites Conventions «en toutes circonstances». Cette obligation de «faire respecter» est entendue comme comprenant «l'obligation pour chaque État - partie ou non à un conflit - d'agir afin d'obtenir des autres États le respect du droit international humanitaire»³⁸. Quant aux moyens utilisables pour exercer ce «droit-devoir d'obtenir des autres États le respect des règles humanitaires», ils peuvent relever aussi bien de démarches de caractère individuel que collectif, entreprises dans un cadre interétatique ou institutionnel³⁹.

Mais, d'autre part, l'application du D.I.H. aux conflits armés intraétatiques - ou non internationaux, selon la terminologie conventionnelle retenue - repose sur le principe de non-intervention sous-jacent, de manière tacite, à l'article 3 commun aux Conventions de Genève et plus explicitement réitéré par le Protocole II, en son article 3 également. Bien sûr, l'article 3 commun fait partie des règles pertinentes que les États ont l'obligation de «faire respecter», conformément aux termes de l'article 1 commun; en outre, la C.I.J., dans l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, a statué qu'une «telle obligation ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète»⁴⁰.

Néanmoins, lorsqu'il s'agit de recourir à la force armée pour porter les parties à un conflit intraétatique - sous une forme plus ou moins contraignante - à respecter les normes fondamentales du D.I.H., il devient inévitable que ce soit le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies davantage que l'article 1 commun aux Conventions de Genève qui serve, sous l'angle institutionnel, à fonder une telle démarche en vue du déploiement du D.I.H.. De la sorte, le problème de non-intervention se trouve esquivé, soit indirectement sous le parapluie de l'article 2, paragraphe 7, - comme cela a été le cas relativement à la situation des populations civiles en Irak -, soit en référence directement au Chapitre VII ainsi que l'a fait plusieurs fois le Conseil de Sécurité au vu de l'aggravation des conditions de vie et de traitement des populations civiles dans l'Ex-Yougoslavie⁴¹ et en Somalie⁴².

31 Mario BETTATI, *Un droit d'ingérence?*, (1991) 25 *R.G.D.I.P.*, pp. 665-661.

32 Marie-José DOMESTICI-MET, *Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire*, (1989) XXXV *A.F.D.I.* 117-148; l'auteur rappelle (pp. 132-133) que le projet initial de la résolution 43131 a été altéré de manière à faire disparaître un paragraphe du préambule qui aurait eu pour effet de faire primer l'humanité sur la souveraineté.

33 *Ibid.*, pp. 137-139; voir également: Olivier Corten et Pierre Klein, *op. cit.*

34 *op. cit.*, *supra* note no. 10, paragraphe 207.

35 SPV. 2982, 5 avril 1991, Voir, en particulier, les interventions des représentants de Turquie, d'Iran, de France, des États-Unis et de l'URSS.

36 *Ibid.*

37 Georges SCELLE, *op. cit.*, *supra* note no. 12, p. 51.

38 Luigi CONDORELLI et Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, «Quelques remarques à propos de l'obligation des États de «respecter et faire respecter» le droit international humanitaire «en toutes circonstances», dans Christophe SWINARSKI (Rédacteur), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Comité International de la Croix-Rouge et Martinus Nijhoff Publishers, Genève-La Haye, 1984, pp. 17-18.

39 *Ibid.*, p. 30.

40 *op. cit.*, *supra* note no.10, paragraphe 220.

41 Voir les résolutions suivantes du Conseil de Sécurité: S/Res/770 (1992), 13 août 1992; S/Res/781 (1992), 9 Octobre 1992; S/Res/807 (1993), 19 janvier 1993; S/Res/816 (1993), 31 mars 1993; S/Res/819 (1993), 17 avril 1993; S/Res/844 (1993), 18 juin 1993.

42 S/Res/794 (1992), 3 décembre 1992, en particulier les paragraphes 10 et suivants du dispositif résolutoire.

Il est remarquable que le maniement de la situation irakienne par le Conseil de Sécurité se soit fondé sur l'article 2, paragraphe 7, de la Charte alors même que le Gouvernement de l'Irak était explicitement mis en cause; tandis que les dispositifs résolutoires relatifs à l'Ex-Yougoslavie et à la Somalie s'appuient sur le Chapitre VII, et cela malgré le fait que dans ces deux situations conflictuelles il n'y a pas d'autorité gouvernementale incriminée de manière expresse. La raison nous paraît résider dans le constat découlant des débats, à savoir que le contexte irakien exigeait du Conseil de Sécurité des assurances quant au respect par l'ONU de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Irak, ce que permettait aisément la face de Janus qui caractérise ce septième paragraphe de l'article 2.

En revanche, tant le conflit yougoslave que le conflit somalien sont marqués par les débordements de formations armées soustraites au pouvoir d'autorités étatiques constituées et qui, sur un plan strictement juridique, ne sont pas liées par les Conventions de Genève et leurs Protocoles Additionnels; aussi, non seulement le Conseil de Sécurité, face à ces confrontations intraétatiques, n'était-il pas embarrassé par des problèmes de respect de la souveraineté étatique⁴³ mais, surtout, il lui fallait se reposer sur son principal levier d'intervention - le Chapitre VII - afin de générer et d'étendre à la charge des parties non gouvernementales aux conflits, l'obligation de se conformer aux normes fondamentales du D.I.H..

En dépit du lien ainsi établi entre la paix et la sécurité internationales et l'application effective du D.I.H. - et qui rejoint les préoccupations relatives à l'ordre public international sur lesquelles a pu se fonder l'intervention d'humanité - l'intervention humanitaire demeure jusqu'ici marquée par le paradoxe d'une action armée destinée à assurer la sécurité des convois d'assistance humanitaire et, dans certains cas, celle des populations - c'est-à-dire à offrir quelque remède au niveau des effets du conflit intraétatique, sans pour autant peser sur les causes de la situation, ni sur la confrontation entre les parties. Il y a là une différence majeure avec l'intervention d'humanité au niveau des objectifs assignés à un processus, en principe, à caractère exceptionnel et qui reste dérogoire au regard de certains dispositifs du droit international.

II.- Les modalités d'intervention et leurs finalités

À travers les développements du droit international public qui ont accompagné et consolidé l'affirmation de droits attachant à la personne tant dans la dimension individuelle que collective de son humanité, un double phénomène contradictoire réapparaît dès lors que l'on recherche la mise en oeuvre effective des normes visant à protéger les individus

et les populations: d'un côté, «les entités qui devraient assurer le respect de ces droits sont les États souverains ceux-là même qui, au contraire, les violent presque quotidiennement⁴⁴. D'un autre côté, des groupes de plus en plus nombreux recourent à la violence dans le but d'arracher pouvoir et autorité⁴⁵ et réorganiser l'architecture de l'État selon leurs objectifs, croyances et valeurs propres.

L'une et l'autre de ces réalités ont été et sont susceptibles d'infliger des souffrances massives jugées intolérables et contraires à l'ordre public international, sans toutefois que la réponse des principaux agents du système international -les États et les organisations intergouvernementales à vocation politique- obéisse à une approche cohérente dans la définition des moyens et des méthodes capables d'apporter aux populations soumises à des violences intraétatiques une délivrance durable.

Lorsqu'on compare à cet égard, l'intervention d'humanité et l'intervention humanitaire, les résultats tout de même tangibles de la première et ceux encore fort aléatoires de la seconde, il apparaît que les différences tiennent, en amont, aux finalités assignées aux actions entreprises.

A.- La question du soulagement des populations

Comme le fait justificatif d'une intervention d'humanité devait être, selon la doctrine, et a été dans la pratique, un fait de la puissance publique soit sous la forme d'un acte positif, ou celle d'une abstention, d'une négligence, complices et coupables⁴⁶, il était considéré que la règle de droit au nom de laquelle des États tiers pouvaient intervenir, c'est le «droit humain» entendu déjà au sens d'une «universalité des droits de l'homme»⁴⁷. Sur la base du critère de la solidarité humaine, l'identification de ces droits s'est circonscrite au droit à la vie⁴⁸, au droit à la liberté au sens de la prohibition de l'esclavage et de la servitude⁴⁹, et au droit à la

44 Antonio CASSESE, «La valeur actuelle des droits de l'homme, in Humanité et droit international», *Mélanges René-Jean Dupuy*, Pedone, Paris, 1991, pp. 71-72; l'auteur ajoute: «Les protagonistes de cette communauté [internationale], les sujets qui peuvent tout faire et défaire, sont les États souverains; ce sont eux qui dominent, gèrent et règlent la vie de groupes plus ou moins larges d'individus: leurs peuples. Tout le droit international - on le sait - existe dans la mesure où les États souverains s'autolimitent».

45 *Ibid.*, p. 73.

46 Antoine ROUGIER, *op. cit.*, *supra* note no. 16, pp. 512-515.

47 *Ibid.*, p. 515.

48 *Id.*, p. 517; l'auteur écrit: «Il ne suffit même point que les gouvernants respectent la vie de l'individu; ils doivent encore la protéger. Cette protection est une des fonctions primordiales qui s'imposent à toutes les sociétés politiques et dont le mauvais accomplissement peut justifier une intervention étrangère. L'application de cette idée la plus universellement admise en doctrine vise le cas où le Souverain fait massacrer ou laisse massacrer ses sujets... Pour la même raison un État qui admettrait, dans le cours d'une guerre, le massacre des prisonniers et l'achèvement des blessés mériterait d'être traité en ennemi du genre humain». Il est notable qu'un acte répréhensible au regard du D.I.H. se trouve ainsi placé dans un cadre juridique plus large et tenu pour impératif au point de justifier une intervention.

49 *Id.*, pp. 518-521; en opérant une distinction entre droits de l'homme et droits du citoyen, Antoine Rougier soutient (pp.518-519): «La suppression complète de la liberté physique constitue l'esclavage, et depuis le Congrès de Vienne jusqu'à la Conférence de Bruxelles, les grandes puissances ont affirmé que le commerce des esclaves était contraire aux lois de l'humanité. Sans doute, a-t-on fait remarquer, c'est par le moyen d'accords internationaux et non d'interventions que les puissances ont réprimé le fléau de la traite. Mais ce précédent ne prouve en aucune façon que l'indépendance des États esclavagistes soit absolument respectable et que les atteintes à la liberté humaine ne puissent pas provoquer une légitime intervention».

43 Rappelons que la création de la FORPRONU (Force de Protection des Nations Unies) s'était faite avec le consentement du Gouvernement yougoslave (Serbie-Montenegro) et des autorités de Croatie. Voir: S/23280, 11 décembre 1991 et S/Res743 (1992), 5 mars 1992. Quant à la Somalie, les structures étatiques s'y étaient effondrées et aucune des fractions armées n'y relevait, à proprement dire d'une autorité gouvernementale constituée, le Gouvernement Provisoire de Somalie étant le résultat d'une Conférence de réconciliation nationale tenue en juillet 1991 sur la base d'une initiative régionale patronnée par Djibouti; Voir: *Rapport du Secrétaire général de l'ONU*, S/23693, 11 mars 1992, paragraphe 43.

légalité destiné à garantir les deux précédents⁵⁰.

Bien que la perception générale place la protection du droit à la vie au niveau de «principal motif des interventions d'humanité»⁵¹, il reste fort malaisé de tracer des lignes de démarcation nette entre chacun de ces droits, compte tenu de l'ensemble des conséquences découlant des actions majeures qui ont été entreprises dans le cadre de l'intervention d'humanité pour soulager les populations en faveur desquelles étaient déployées les mesures, diverses et variables, s'attachant à ce dispositif.

Ainsi, classée en tant qu'intervention pour mettre un terme à ce qui est qualifié de guerre civile opposant les Grecs aux autorités ottomanes⁵², l'action militaire collective de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie contre l'Empire Ottoman visait à arrêter l'effusion de sang - selon le préambule du traité que ces trois Puissances avaient conclu entre elles, le 6 juillet 1827 à Londres, en vue de la pacification de la Grèce⁵³. L'aboutissement cardinal du processus sera la constitution et l'indépendance d'un Royaume de Grèce, en 1830; si bien que certains analystes y ont vu une intervention visant à protéger les droits à l'autodétermination⁵⁴, ce qui rejoindrait plutôt un amalgame de droit à la vie, à la liberté et à la légalité dans une perspective qui fait de ces deux derniers l'outil garantissant durablement le premier.

En Août 1860, un Protocole signé par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie confère à la France un mandat pour intervenir militairement au Liban dans le but de mettre fin à la persécution des Chrétiens Maronites dont quelques six mille avaient déjà été massacrés par les Druzes sans que la Sublime Porte n'ait rempli son obligation de protéger les victimes⁵⁵. Parallèlement au recours à la force armée, les cinq Puissances ont porté la Turquie, dans le cadre d'une Commission Internationale, à adopter un Statut constitutionnel spécifique d'autonomie pour le Mont-Liban, placé sous la garantie des Puissance Européennes et qui durera de 1861 à 1915⁵⁶. Et c'est seulement après qu'aient été achevés ces travaux que le Corps expéditionnaire français a complété son retrait du Liban, en juin 1861⁵⁷.

Il convient également d'évoquer l'intervention de la Russie contre la Turquie, en 1877-1878, du fait des

persécutions dont faisaient l'objet les populations Chrétiennes de Bosnie, de Herzégovine et de Bulgarie et qui débouchera, avec le Traité de Berlin de 1878, à la reconnaissance d'un statut d'autonomie locale pour un gouvernement Chrétien sous suzeraineté turque en Bulgarie et à l'occupation par l'Autriche-Hongrie de la Bosnie et de l'Herzégovine⁵⁸, les soustrayant de la sorte à l'autorité de la Sublime Porte.

Il ressort de l'évocation brève de ces situations, comme de l'examen plus général des différentes interventions d'humanité appliquées à la Question d'Orient en faveur des communautés assujetties à des violences au sein de l'Empire Ottoman, que le soulagement et la protection des populations ne passaient pas seulement par l'action militaire: celle-ci, en effet, n'était qu'un moyen - parmi d'autres - auquel recouraient les Puissances Européennes en vue de contraindre le Gouvernement Turc à accepter et conférer un statut international aux sujets qu'il a directement ou indirectement soumis à persécution. Et si elle visait l'arrêt des massacres et de la répression, l'intervention d'humanité a eu pour objectif, à cet effet, d'instaurer un ordre juridique dont la fonction était de servir comme instrument de sauvegarde et de garantie de la vie humaine des populations concernées⁵⁹.

Même si l'intervention humanitaire contemporaine ambitionne également de sauver des vies humaines, les perspectives qui ont présidé à sa mise en oeuvre dans les trois conflits récents qui retiennent, ici, notre attention impriment une orientation sensiblement différente à cette forme d'action militaire.

La décision de la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis d'imposer au Gouvernement irakien par la force armée une interdiction de survol aérien de certaines parties du territoire de l'Irak répond très vraisemblablement à la volonté d'empêcher les autorités de ce pays de procéder au bombardement sans discrimination de la population civile au motif de mater la rébellion des groupes armés opérant au sein même de cette population et qui, selon le régime irakien, menaçaient l'unité de l'Irak⁶⁰. Dans cette optique, la démarche de ces trois puissances contraint, en somme, le Gouvernement irakien à se conformer à l'article 3 commun aux Conventions de Genève dont il est partie contractante et qui requiert que soient «traitées avec humanité» les personnes ne participant pas directement aux hostilités, de même qu'il prohibe les atteintes portées à leur vie et à leur intégrité corporelle⁶¹. Il s'agit, en fait, d'une amplification de la résolution 688 du Conseil de Sécurité par rapport à l'application du D.I.H.⁶². Quant à l'assistance humanitaire proprement dite, elle sera organisée et assurée à la

50 *Id.*, pp. 521-523; l'auteur définit le droit à la légalité (p. 521) comme «le droit pour tout individu d'être protégé dans son activité par un certain ordre légal, d'échapper au pur arbitraire de ses gouvernants, et de n'être frappé dans sa vie et dans ses biens que conformément à la loi, par une autorité juridictionnelle régulière suivant des formes établies».

51 Elisa PEREZ-VERA, *op. cit.*, *supra*, note no. 20, p. 406; l'auteur reprend, en l'actualisant (pp. 405-510), l'analyse de Rougier relative aux trois droits dont la violation justifierait une intervention.

52 Ellery C. STOWELL, *op. cit.*, *supra*, note no.21, p. 126.

53 Manouchehr GANJI, *op. cit.*, *supra*, note no.13, p. 22.

54 Ellery C. STOWELL, *op. cit.*, *supra*, note no.21, p. 22.

55 *Ibid.*, p. 63; en réalité, les autorités ottomanes avaient participé à la préparation des massacres de Chrétiens au Liban et en Syrie (principalement dans la ville de Damas) et s'en trouvaient donc complices; voir: Toufic Touma, Paysans et institutions féodales chez les Druzes et les Maronites du Liban du XVIIe siècle à 1914, Publications de l'Université Libanaise, Beyrouth, 1971, pp. 279-287.

56 Edmond RABBATH, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel*, Publications de l'Université Libanaise, Beyrouth, 1973, pp. 210-212.

57 Manouchehr GANJI, *op. cit.*, *supra*, note no.13, p. 25.

58 *Ibid.*, p. 33.

59 Il n'est pas indifférent de souligner que Georges SCHELLE, dans son précis de Droit des Gens, *op. cit.*, *supra*, note no.12, pp. 50-54 présente l'intervention d'humanité dans le cadre de son chapitre intitulé «Garantie de la vie humaine».

60 Voir la déclaration du représentant de l'Irak au Conseil de Sécurité lors des débats relatifs à la résolution 688: SPV. 2982, 5 avril 1991.

61 Sur le contenu des obligations de l'article 3 commun et leur portée, il est toujours utile de se référer aux *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949*, publiés sous la direction de Jean Pictet, en particulier Vol I, *La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, Genève, Comité International de la Croix-Rouge, 1952, pp. 39-65; et Vol. IV, *La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, Genève, C.I.C.R., 1956, pp. 30-50 et 214-223.

population, subséquemment à la résolution 688, en vertu d'un Mémorandum d'accord entre l'Irak et les Nations Unies conclu à Bagdad le 18 avril 1991⁶³.

Si elles sont pareillement marquées par le souci d'obtenir des parties belligérantes le respect du D.I.H., les interventions humanitaires décidées par le Conseil de Sécurité pour l'Ex-Yougoslavie et la Somalie constituent essentiellement un support militaire à l'acheminement des secours humanitaires aux victimes civiles de ces deux conflits intraétatiques. Toutefois, dans la mesure où de telles actions armées se sont adossées sur le mécanisme usuel des opérations de maintien de la paix de l'ONU, il s'avérera souvent difficile de faire la part, dans les modalités d'intervention mises en oeuvre au fur et à mesure du traitement de ces deux situations conflictuelles, de ce qui ressortit à l'intervention humanitaire et de ce qui relève du maintien de la paix.

En particulier, la décision du Conseil de Sécurité d'appliquer un concept de «zones de sécurité»⁶⁴ à certaines bourgades de l'Ex-Yougoslavie est assortie d'une extension du mandat de la FORPRONU en vue, à la fois, de dissuader les attaques contre ces zones, contrôler le cessez-le-feu, occuper certains points névralgiques sur le terrain, procéder à l'acheminement et la distribution des secours et favoriser le retrait d'unités militaires et paramilitaires⁶⁵.

Certes, l'ensemble de ces mesures sont supposées apporter un soulagement de la population civile. Force est néanmoins d'observer que les faiblesses mêmes du dispositif de maintien de la paix rejaillissent sur l'efficacité de l'intervention humanitaire, car la dimension politique du premier entrave la neutralité indispensable à la seconde.

En réalité la comparaison entre les deux approches, en droit international, de l'intervention d'humanité et de l'intervention humanitaire relativement au soulagement des populations affligées par des violences intraétatiques, met en évidence l'importance du caractère politico-juridique des problèmes dont la situation tragique des populations civiles n'est que l'inéluctable conséquence.

B.- Le problème de l'interférence avec l'ordre juridique interne

En conclusion du bref historique qu'il fait de l'intervention d'humanité, Georges Scelle souligne que le phénomène juridique essentiel à dégager de ce processus, c'est l'incorporation ou plutôt l'assujettissement du droit constitutionnel ottoman au Droit international, dans la société interétatique européenne. La Porte résista de son mieux à

cette dynamique fatale de la hiérarchie des normes. Les Puissances la lui imposaient, sans bien en saisir la portée, par la procédure traditionnelle du traité⁶⁶. Voilà posée clairement la pierre angulaire du mécanisme d'intervention d'humanité.

En effet, il est remarquable que le but premier des Puissances Européennes, à travers leurs pressions à l'encontre du pouvoir central ottoman, était d'obtenir de lui des modifications substantielles dans son ordre juridique interne en faveur des populations persécutées.

Ainsi, lorsque la France, la Grande-Bretagne et la Russie conviennent, en 1827, de pacifier la Grèce, elles ont d'abord proposé une autonomie locale limitée et un gouvernement propre (self-rule) pour la Grèce au sein de l'Empire Ottoman et ont offert leurs bons offices à cet effet. Mais le rejet de ces propositions par la Turquie, au motif qu'il s'agissait d'une affaire interne, entraînera l'intervention armée pour fins d'humanité qui aboutira à l'indépendance grecque⁶⁷.

Dans le cas des affaires de Serbie, Monténégro, Bulgarie, Bosnie et Herzégovine, les six Puissances⁶⁸ portant un intérêt au sort des populations concernées décident de «veiller avec soin» aux engagements antérieurement souscrits par le pouvoir ottoman en vue de l'amélioration de la condition de ses sujets Chrétiens, et qui auraient dû se traduire en réformes concrètes. Par la même occasion, lesdites Puissances déclarent qu'en cas de maintien de l'état des choses, elles se réservent la possibilité de déterminer en commun les moyens appropriés pour assurer le bien-être des populations dont le sort fait l'objet de leurs préoccupations. Là encore, la Turquie rejettera le Protocole de Londres du 31 mars 1877 dans lequel était consignée la position des Puissances Européennes, au même motif qu'il était contraire à son statut d'État indépendant et interférerait avec un domaine relevant de sa juridiction interne. Et ce sera donc à la suite de l'intervention militaire de la Russie que le statut des territoires considérés et de leurs populations se trouvera modifié avec, notamment, l'instauration de garanties relatives à des droits civils et politiques⁶⁹.

De son côté, le mandat confié à la France d'intervenir militairement au Liban, en 1860, pour arrêter le massacre des Chrétiens s'est conjugué, par ailleurs, avec les Travaux d'une Commission Internationale - réunissant l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Turquie - constituée, en particulier, pour mettre en oeuvre les moyens susceptibles de soulager les victimes et prévenir le retour de tels désordres en apportant les modifications nécessaires à l'organisation administrative du Mont-Liban⁷⁰. Bien que les autorités ottomanes aient été associées au processus de concertation qui aboutira à l'établissement, en juin 1861, d'un Protocole avec, en annexe, le Statut organique du Mont-Liban, il est admis que les résultats obtenus à cet égard procèdent de l'ensemble des pressions militaires et diplomatiques que les Puissances Européennes ont exercées sur le Sublime Porte⁷¹.

Il n'est pas contestable, à travers les exemples évoqués ici, que les différentes formes de contrainte déployées contre le

62 Dans une analyse qui a été faite du texte du Conseil de Sécurité, il a été constaté «que la résolution 688 dans son ensemble achève d'intégrer les préoccupations humanitaires dans le droit des Nations Unies. L'Organisation paraît aujourd'hui acquise à l'idée que son rôle ne se limite pas à veiller au respect du «jus contra bellum», mais également, et par le même mouvement, du «jus in bello». Le droit de la Haye comme celui de Genève sont ainsi englobés dans celui de San Francisco, tout au moins lorsque l'ampleur de leur violation risque de mettre en péril la paix et la sécurité internationales». Pierre-Marie DUPUY, *Après la guerre du Golfe...*, (1991) 25 *R.G.D.I.P.*, p. 628.

63 Texte reproduit dans: *La Guerre du Golfe, le dossier d'une crise internationale 1990-1992*, sous la direction de Brigitte STERN, *op. cit.*, supra, note no. 26, pp. 457-459.

64 C. S. Res 836 (1993) Doc. off., 48e année, p.13, Doc. N.U., S/Inf/48, dispositif 5.

65 *Rapport du Secrétaire Général présenté en application de la résolution 836 (1993) du Conseil de Sécurité*, 14 juin 1993, Doc. N.U., S/25939, paragraphe 2.

66 Georges SCELLE, *op. cit.*, supra, note no. 12, p. 53.

67 Manouchehr GANJI, *op. cit.*, supra, note no. 13, pp. 22-24.

68 Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie, Prusse, Russie.

69 Manouchehr GANJI, *op. cit.*, supra, note no.13, pp. 29-33.

70 *Ibid.*, p. 25.

71 Ellery C. STOWELL, *op. cit.*, supra, note no.21, pp. 66.

pouvoir central ottoman - pour l'amener, dans le cadre de la Question d'Orient, à amender son ordre juridique constitutionnel - ont participé de l'intervention d'humanité et lui ont conféré une relative efficacité dans la mesure où les dispositifs juridiques et administratifs mis en place ont permis aux populations en faveur desquelles ils ont été instaurés de bénéficier d'une situation pacifiée.

Toutefois, l'intervention d'humanité n'en a pas moins fait l'objet de critiques parce que, selon les observateurs, elle «fut loin, malheureusement, d'obéir exclusivement au souci de faire respecter les normes du Droit des gens contemporain et de préserver la paix. Elle fut contradictoire, souvent inefficace, en raison des jalousies politiques des chancelleries, de leur ambition visant à se tailler des clientèles parmi les populations opprimées et à rechercher des avantages particuliers ou même des annexions territoriales»⁷². Néanmoins, tout en constatant que le concept d'humanité «ne sera jamais un motif unique»⁷³ de décision car «dès l'instant que les puissances intervenantes sont juges de l'opportunité de leur action, elles estimeront cette opportunité au point de vue subjectif de leurs intérêts du moment»⁷⁴, les analystes n'ont pas forcément rejeté pour autant la nécessité d'une telle institution du droit international⁷⁵.

En réalité, dans le cadre de la Question d'Orient, l'interférence dans l'ordre constitutionnel interne de l'Empire Ottoman procédait, dans la quasi totalité des cas, de la violation par la Sublime Porte d'engagements conventionnels⁷⁶ qu'elle avait contractés vis-à-vis des Puissances Européennes relativement à l'introduction de réformes garantissant l'égalité de traitement à ses sujets non Musulmans et devant les mettre à l'abri de la discrimination et des persécutions.

En outre, dès lors que l'objection de souveraineté étatique se trouve écartée en faveur de la primauté du concept d'humanité, la question de l'interférence dans l'ordre juridique interne perd de son acuité puisque l'objectif même de l'intervention d'humanité est de faire respecter des normes fondamentales considérées comme supérieures à toutes autres et comme impératives, précisément parce qu'elles revêtent le caractère d'humanité⁷⁷. A cet égard, les modifications requises de l'ordonnement constitutionnel et administratif apparaissent à la fois comme moyen et comme finalité pour réaliser cet objectif.

Les perspectives sur lesquelles repose l'intervention humanitaire contemporaine telle qu'elle a été mise en oeuvre dans les récents conflits d'Irak, de l'Ex-Yougoslavie et de la

Somalie ne soulèvent pas aussi directement un problème d'interférence dans l'ordre juridique interne, car le cadre dans lequel elles s'inscrivent, au regard du droit international, est celui de la Charte des Nations Unies. Et si la décision de la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis d'instaurer des zones d'exclusion aérienne en territoire irakien a pu susciter des interrogations quant à son fondement juridique, il n'en reste pas moins que la résolution 688 qui lui a, semble-t-il ouvert la voie, permet - par la référence à l'article 2, paragraphe 7, de même que par les termes de son préambule «réaffirmant l'engagement pris par tous les États Membres de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Irak et de tous les États de la zone»⁷⁸ - de dissiper, en l'état actuel des choses, toute ambiguïté concernant l'illégalité d'une éventuelle ingérence dans l'ordonnement constitutionnel et administratif de l'État irakien.

Quant aux interventions humanitaires appliquées aux conflits intraétatiques en Ex-Yougoslavie et en Somalie, leurs objectifs demeurent théoriquement circonscrits en-deçà du seuil de l'interférence dans l'agencement juridique et constitutionnel interne qui fait précisément l'objet de la confrontation entre les parties aux affrontements⁷⁹; les problèmes politico-institutionnels étant par ailleurs traités dans le cadre de négociations organisées sous des auspices internationaux et régionaux.

Ce fractionnement dans l'appréhension des situations conflictuelles considérées ne nous paraît pas avoir mieux servi les finalités humanitaires et l'application effective du D.I.H.. De fait, la FORPRONU comme l'ONUSOM ont souffert d'une absence de crédibilité au niveau de leur neutralité - postulat indispensable aux opérations de l'ONU et à la mise en oeuvre du D.I.H. et de l'assistance humanitaire - ce qui a souvent compromis l'efficacité de l'action ainsi menée. Aussi, les responsables d'organisations non-gouvernementales (ONG) à but humanitaire ont-ils été nombreux à déplorer les piètres résultats de ce type d'intervention humanitaire: «l'intervention armée complique la situation et, après une phase de première et relative accalmie, elle accroît l'insécurité plus qu'elle ne la réduit. Ce mécanisme a été observé dans les trois grandes opérations militaires à but humanitaire lancées en deux ans: au Kurdistan, en ex-Yougoslavie et en Somalie»⁸⁰.

Il va de soi que dans de telles conditions, le soulagement des populations se fait plus épisodique et aléatoire. Sans compter que l'opération même d'intervention humanitaire devient une dimension nouvelle du conflit intraétatique, de sorte qu'au lieu de se préoccuper de la

⁷² Georges SCELLE, *op. cit.*, *supra*, note no.12, p. 51.

⁷³ Antoine ROUGIER, *op. cit.*, *supra*, note no.16, p. 525.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 525.

⁷⁵ Voir, notamment: Richard B. LILLICH, «Humanitarian Intervention: A Reply to Ian Brownlie and a Plea for Constructive Alternatives», dans John Norton MOORE (Editor), *Law and Civil War in the Modern World*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore & London, 1974, pp.229-257.

⁷⁶ Manouchehr GANJI, *op. cit.*, *supra*, note no.13, p. 37.

⁷⁷ La formulation de la théorie de l'intervention d'humanité semble devoir être attribuée à M. Arntz (Antoine ROUGIER, *op. cit.*, *supra*, note no.16, pp. 490-491, note 3), qui écrivait: «...quelque respectables que soient les droits de souveraineté et d'indépendance des États, il y a quelque chose de plus respectable encore, c'est le droit de l'humanité, ou de la société humaine, qui ne doit pas être outragé». Voir: G. ROLIN-JAQUEMYS, «Note sur la théorie du droit d'intervention, A propos d'une lettre de Monsieur le Professeur Arntz», (1878) T. 8, *R.D.I. L.C.*, p. 675. Il est remarquable de déceler à travers ces analyses les prémisses du concept de *Jus Cogens*.

⁷⁸ C. S. Res. 688 (1991), Doc. off. C.S., 46e année, p.33, Doc. N.U., S/Inf/46, dispositif 7 du Préambule.

⁷⁹ Il est certain que l'accent mis, en Somalie, par l'ONUSOM II, sur la capture du Général Aïdid auquel était attribuée la responsabilité de l'action armée qui a coûté la vie à des soldats pakistanais de l'ONUSOM, a constitué un dérapage douteux dans la conduite de l'opération humanitaire. Il nous semble qu'un tel phénomène a été favorisé et amplifié par la confusion conceptuelle originelle entre mécanisme d'intervention humanitaire et mécanisme d'opération de maintien de la paix. A cet égard, certains textes résolutives du Conseil de Sécurité sont très significatifs: C. S. Res. 814 (1993), Doc. off. C.S., 48e année, p.81, Doc. N.U., S/Inf/48; S/25889, 7 juin 1993.

⁸⁰ Jean-Christophe RUFIN, «Les paradoxes de la protection», dans, *Médecins Sans Frontières, Face aux crises*, Édition Hachette, Coll. Pluriel, 1993, p. 163. Dans une analyse fort percutante, l'auteur remarque (p. 164): «Ce nouveau paradoxe de la protection est en somme celui-ci: l'humanitaire permet de faire intervenir des armées sans leur conférer de programme politique précis».

sécurité des populations civiles victimes des violences conflictuelles c'est la sécurité des forces armées opérant au titre de l'assistance humanitaire qui s'impose comme objet primordial de préoccupation des instances internationales.

Les principales critiques qui avaient été adressées à l'intervention d'humanité concernaient surtout les intentions des puissances intervenantes et le fait qu'une telle décision devrait, de préférence, être adoptée et exécutée dans un cadre collectif⁸¹ qui serait capable d'assurer par sa neutralité la véritable finalité de l'action projetée. Or les récentes interventions humanitaires ont effectivement été conçues et, à l'exception relative de l'Irak, été entreprises dans un cadre à la fois collectif et institutionnalisé; mais leur finalité humanitaire n'a guère mieux été réalisée. L'on serait même tenté de dire: au contraire.

Outre la vraisemblable manipulation des mécanismes onusiens au profit de politiques nationales particulières, il nous semble, surtout, que la démarche des puissances et de l'ONU s'est trompée de cible et d'outil: c'est d'abord la pacification des situations, par un recours adapté et approprié aux leviers contraignants du Chapitre VII qui aurait dû concerner l'Organisation au premier chef. Au lieu de quoi, les approches et les résolutions se sont succédées, notamment en Ex-Yougoslavie et en Somalie, sans que s'impose une perception cohérente de l'adéquation entre moyens et objectifs.

Il est d'ailleurs fort regrettable que le confusionnisme qui a présidé à ces interventions ait eu pour conséquence de mettre en difficulté la seule instance encore neutre et impartiale qu'est le CICR; et alors qu'auparavant celui-ci accompagnait les convois militaires placés sous ses auspices humanitaires, le CICR a eu à pâtir des effets pervers de son agrégation à la pléthore d'ONG nouvelles militairement accompagnées en convoi par des forces armées dont le rôle et la mission demeurent imprécis.

Malgré ses défaillances, l'intervention d'humanité avait au moins l'avantage de la détermination et, le cas échéant, constituait donc une action militaire vigoureuse à l'appui de buts précis relatifs aux modifications de l'ordre juridique interne, et cela pour des fins d'humanité. A l'inverse, les récentes interventions humanitaires, certes destinées à faciliter l'acheminement des secours aux victimes des conflits et à ouvrir la voie à l'assistance humanitaire, ne constituent qu'un recours hésitant à l'instrument militaire, abus-tendu par une utilisation inopportune du mécanisme de maintien de la paix.

Ces résultats fort peu concluants appellent une réflexion nourrie et renouvelée sur les moyens propres à assurer une véritable mise en oeuvre des concepts et des fins d'humanité qui fondent à la fois le D.I.H. et les dispositifs du droit international visant la protection des personnes contre les actes injustifiés et intolérables des États et des combattants.

Car, pour l'heure, le soulagement et la protection des populations civiles sont très loin d'être assurés.

⁸¹ Antoine ROUGIER, *op. cit.*, *supra* note no. 16, pp. 499-502.