

Études

«Initiative», «Assistance», «Ingérence: tentative de clarification de concepts parfois galvaudés

Michel DEYRA*

I.- Le droit conventionnel d'initiative humanitaire, dans le cadre des conflits armés

II. - Le droit résolutoire d'assistance humanitaire pour les catastrophes naturelles et situation d'urgence du même ordre...

III.- Le concept politique de devoir d'ingérence humanitaire

L'aide humanitaire d'État sous protection militaire est un chapitre nouveau des relations internationales. Et a priori surprenant pour des États, monstres froids, plus soucieux de souveraineté et d'impératifs économiques que de compassion. De Sarajevo à Mogadiscio, du Libéria au Mozambique, en passant par le Kampuchéa et le Kurdistan, les militaires se sont initiés... à l'humanitaire au nom d'un droit d'intervention d'urgence ? d'un droit d'assistance ? d'un devoir d'ingérence ? de l'humanité ?

Avides de formules, de slogans et de clichés, les médias ont opté pour le droit ou le devoir d'ingérence humanitaire. Imbus de ce qui peut passer pour des «fulminations verbales»¹, les journalistes, avec les caméras des télévisions toutes puissantes, nous montrent, depuis quelques années, le spectacle répété de l'horreur des guerres, des famines et des catastrophes naturelles, spectacle qui en arrive, au pire, à lasser, au mieux, à tout mélanger : droit et devoir, juridique et politique, droit des hommes ou droit des États, droit des États d'accorder l'aide humanitaire ou droit des États de la réclamer ou devoir des États de l'accepter, droit existant et droit souhaité, réaction non armée et guerre juste.² Que l'on soit révolté par la répression au Kurdistan irakien, la guerre civile au Cambodge, la déchéance de la Somalie, les mortelles implosions de la Yougoslavie, c'est bien sûr indispensable et même salutaire. Mais l'effectivité de l'action humanitaire - et du droit - repose avant tout sur une bonne gestion de la dialectique entre l'humanitaire et le politique, sur une séparation marquée entre le politique et le

juridique, sur une définition claire des concepts juridiques, sous peine de sombrer dans le syndrome mystique et la paranoïa.³

Certes, avec l'interdépendance accrue des États et le développement des droits de la personne, il existe aujourd'hui un droit de regard⁴ des États sur ce qui se passe à l'intérieur des frontières d'États tiers, et même un devoir de vigilance. De nombreuses obligations internationales imposent aux États de réagir face aux violations massives des droits fondamentaux de la personne : la *Charte des Nations Unies* articles 1 et 55 alinéa c), les *Conventions de Genève* de 1949 article 1 commun et leurs *Protocoles additionnels* article 1 § 1), la Cour Internationale de Justice, dans l'affaire des *activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, point 9 du dispositif ont délimité cette obligation de réaction. Depuis 1988, les Nations Unies semblent s'appuyer davantage sur le droit international humanitaire que sur le droit international des droits de l'homme, sans doute parce que le premier est ratifié par plus d'États, est plus contraignant, ne tolère pas les dérogations que le second tolère en période de guerre et de troubles internes, s'adresse plus aux individus qu'aux gouvernements.⁵ Pour autant, il est abusif de conclure à un droit et encore moins à un «devoir d'ingérence» humanitaire.

3 Frédéric MAURICE, «L'ambition humanitaire», *R.I.C.R.*, 1992, p. 379.

4 Yves SANDOZ, «Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance : de quoi parle-t-on ?», *R.I.C.R.*, 1992, p.226. Déjà, en 1975, l'Institut de Droit International tenait pour licite l'envoi par les États de secours et d'autres formes d'aide purement humanitaire en faveur des victimes d'une guerre civile (*A.C..D.I.*, 1975, volume 56, pages 545 et suivantes.). Le 13 septembre 1989, l'Institut adoptait une résolution selon laquelle, sans préjudice des pouvoirs de la *Charte des Nations Unies*, les États agissant individuellement ou collectivement sont en droit d'adopter, à l'égard de tout autre État violant les droits de l'homme, des mesures diplomatiques et autres, admises par le droit international et ne comportant pas l'emploi de la force armée en violation de la *Charte* ; selon cette résolution (article 2 alinéa 2), de telles mesures ne peuvent être considérées comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de l'État ; sur l'analyse de ce texte, Cf Marie-José DOMESTICIMETS, «Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire», *A.F.D.I.*, 1989, notamment pages 133 et suiv.

5 David WEISSBRODT et Peggy HICKS, «La mise en œuvre des droits de l'homme et du droit humanitaire dans les situations de conflits armés», *R.I.C.R.*, 1993, pp. 138-139.

*Institut Français de Droit Humanitaire

1 Yves COMBACAU, «Souveraineté et non-ingérence», in Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER, *Le devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987, p.233. Cf., Dimitri T. ANALIS «La crise yougoslave», *L'Âge d'homme*, Paris, 1993, 59 p..

2 Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruylant, Editions de l'Université Libre de Bruxelles., 1992, p.3.

Mais, à lire les pères fondateurs de ce concept⁶, le droit de Genève semble inadéquat ou inexistant : au droit international humanitaire, contraignant, ratifié par tous les États, doté d'un organe indépendant - le C.I.C.R. - pour le faire respecter, le diffuser, le faire évoluer, doit-on préférer la voie de résolutions onusiennes, adoptées au gré de majorités éphémères, avec leur prudence diplomatique, leurs clauses restrictives et leur «arrière-goût militaire» ?⁷

L'incertitude du vocabulaire pour désigner l'action humanitaire nécessite que l'on s'entende sur les mots et d'abord sur l'adjectif humanitaire. En effet, à côté de l'«humanitaire-sentiment», il y a l'«humanitaire-être», à côté du réconfort (Cf. Provide comfort), il y a le droit, et quand certains insistent sur le caractère «strictement humanitaire» de l'ingérence, ils prennent le risque de faire régresser le droit, car leur acception strictement politique du mot humanitaire est limitée.⁸ A la confusion sur le mot s'ajoutent les variations sur les modalités de mise en œuvre (initiative, assistance, ingérence) et le fait que l'on applique ces concepts différents à des entités non comparables (États, organisations internationales, organisations non gouvernementales), et pour des situations diverses (conflits armés, troubles internes, catastrophes naturelles). Il est vrai que le droit conventionnel d'initiative humanitaire qui existe dans le cadre des conflits armés au bénéfice des organismes humanitaires (I) a été d'abord affecté par le droit résolutoire d'assistance humanitaire pour les catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre (II), l'initiative et l'assistance étant par la suite obscurcies par le concept politique d'ingérence humanitaire dépourvu de toute base légale (III).

1.- Le droit conventionnel d'initiative humanitaire, dans le cadre des conflits armés...

Le droit d'initiative humanitaire est la pierre angulaire du droit des conflits armés. D'abord affirmé dans les statuts du Mouvement et du Comité International de la Croix Rouge⁹, il a été par la suite conventionnalisé de façon explicite dans la Convention de 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre¹⁰, puis de façon explicite dans les Conventions de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977.¹¹ Le droit conventionnel d'initiative humanitaire permet au C.I.C.R., comme à tout autre organisme humanitaire impartial de proposer ses services dans les conflits armés internationaux

et non internationaux. Droit d'initiative et C.I.C.R. ont été si longtemps associés que ce droit est souvent considéré, à tort, comme le privilège exclusif de ce dernier¹²: il y a certes privilège, mais pas exclusivité.

La situation privilégiée du C.I.C.R. apparaît clairement à la lecture des Conventions et Protocoles. En dehors des dispositions concernant son droit d'initiative, les textes mentionnent expressément pour le C.I.C.R. : le droit d'accès aux prisonniers de guerre et aux personnes civiles privées de liberté (article 126 G III et 143 G IV), la possibilité d'organiser l'Agence Centrale de renseignements sur les prisonniers de guerre (article 123 G III) et les personnes protégées (article 140 G IV) tout en bénéficiant de l'appui financier des Hautes Parties Contractantes, des facilités pour accéder aux personnes protégées (article 30 G IV), la reconnaissance de sa fonction prioritaire en matière de secours aux victimes de guerre (article 125 G III et 142 G IV), les moyens lui permettant d'assurer les tâches de substitut aux puissances Protectrices (article 5 alinéas 3 et 4 P I) et l'ensemble des activités humanitaires attribuées par les Conventions et Protocoles (article 81 alinéas 1 et 2 P I). Mais le C.I.C.R. ne fait l'objet de ces mentions spécifiques qu'à titre d'exemple, et même de modèle, et il partage ce droit avec d'autres organismes humanitaires impartiaux. D'autres articles limitent le bénéfice de ce droit d'initiative à des acteurs particuliers¹³: ce peut être des sociétés reconnues de pays neutres (article 27 G I), des secours extérieurs individuels ou collectifs (articles 23, 59-62, 108-111 G IV), des organismes civils de protection civile d'États neutres ou d'autres États non parties au conflit et organismes internationaux de coordination (article 64 P I), ou toute action de secours de la population civile d'un territoire sous contrôle d'une partie du conflit autre qu'un territoire occupé et insuffisamment approvisionné en matière de denrées et de matériel (article 70 P I). L'ensemble des initiatives humanitaires peut donc émaner du C.I.C.R., mais aussi d'États, d'organisations internationales, de Sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, d'organisations non gouvernementales. Et, en réalité, permettre, à côté du C.I.C.R., aux autres organisations humanitaires impartiales, d'offrir leurs services aux parties en conflit, ne se traduit pas par une «concurrence néfaste de démarches parallèles ou contradictoires»¹⁴, mais vise à favoriser les chances de réussite en ouvrant les possibilités de recours. Il faut néanmoins insister sur le fait que, dans la constellation des organismes humanitaires, le C.I.C.R. joue un rôle particulier compte tenu de sa spécificité : il est le seul à avoir reçu mandat de la quasi-totalité des États du monde et il fait reposer son droit d'initiative sur des considérations humanitaires plutôt que sur les droits de l'homme de crainte qu'en se référant à ceux-ci, il laisse entendre qu'ils auraient été méconnus dans l'État auquel il s'adresse. Aussi, ses offres de

6 Mario BETTATI, «Un droit d'ingérence», *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 639-670; M. BETTATI, «Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international», *Le Trimestre du Monde*, 1992, pp. 23-35; M. BETTATI, «Le droit d'ingérence : sens et portée», *Le débat*, 1991, pp. 4-15; Bernard KOUCHNER, *Le malheur des autres*, Odile Jacob, Paris, 1991, 340 p. et «Le mouvement humanitaire», *Le Débat*, 1991, pp. 30-39; Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER, «Le devoir d'ingérence», *op. cit.*, note no. 1.

7 Jean-Christophe RUFIN, «La maladie infantile du droit d'ingérence», *Le débat*, 1991, p. 25.

8 Olivier RUSSBACH, «L'enclave humanitaire», *Situation*, 1991, n° 9, p. 8.

9 Article 5 alinéa 3 des Statuts du Mouvement et article 4 alinéa 2 des Statuts du C.I.C.R.

10 Articles 79 et 88 des Statuts du C.I.C.R.

11 Articles 9, 9, 9 et 10 des Conventions de Genève; articles 5 alinéas 3 et 4 et 81 du Protocole I; article 18 du Protocole II par le renvoi à l'article 1 de ce même Protocole qui précise que les conditions de l'application de l'article 3 commun aux quatre Conventions sont inchangées pour les conflits armés non internationaux.

12 Pierre BRINGUIER, «A propos du droit d'initiative humanitaire du Comité International de la Croix Rouge et de tout autre organisme humanitaire impartial», *International Geneva Yearbook*, 1990, Vol. IV, page 99.

13 Maurice TORELLI, «De l'assistance à l'ingérence humanitaire?», *C.I.C.R.*, mai-juin 1992, notamment pages 241 et suivantes.

14 Jean PICTET, *Commentaires, Protocole I*, page 85.

service ont une «vertu apaisante»¹⁵ car l'État ou l'entité qui les accepte entend ainsi mettre un terme à l'escalade de la violence et sera plus sensible à la confidentialité de l'action du C.I.C.R. fondée sur une pratique plus que centenaire¹⁶, pratique purement humanitaire, dépourvue de toute considération politique et militaire et qui consistera en démarches, suggestions, mesures pratiques (aspect protection), envoi de personnel médical, sanitaire ou autre, envoi et distribution de secours (aspect assistance).

Il reste que le droit d'initiative n'est qu'une faculté. En effet, toutes les propositions de services du C.I.C.R., comme d'autres organismes humanitaires, doivent recevoir l'agrément des Parties intéressées (c'est-à-dire, l'État de destination, l'État d'origine, le ou les États de transit et le ou les États qui commandent éventuellement un blocus). Il est évident que l'aide extérieure ne peut être que supplétive et que c'est d'abord aux Parties intéressées de satisfaire aux exigences du droit humanitaire, ne serait-ce que par l'intermédiaire de leur Société Nationale de la Croix Rouge agissant en tant qu'organe auxiliaire. Mais si les besoins dépassent les possibilités «nationales», une aide complémentaire s'impose. Pourtant, il ne saurait y avoir de place pour l'arbitraire, car les États sont liés par les Conventions et Protocoles qu'ils ont ratifiés : ils ne peuvent considérer le droit d'initiative comme une ingérence et doivent respecter les droits qu'ils ont reconnus aux victimes des conflits sur la base des articles 7, 7, 7, 8 des quatre Conventions, de l'article 18 alinéa 2 du Protocole II et de l'article 3 commun. A partir du moment où l'offre de service est humanitaire, non discriminatoire, n'entrave pas les opérations militaires et qu'il y a un contrôle effectué par un État neutre, le C.I.C.R. ou tout autre organisme impartial, la liberté d'appréciation des États à qui est adressée une initiative humanitaire apparaît relativisée.¹⁷ Certes les États n'ont pas à justifier leur refus : ils sont maîtres de leur territoire, mais ils devront assumer seuls la responsabilité de refuser une initiative qui permettrait de respecter leurs engagements. D'ailleurs, le Protocole I a pris soin de noter que les offres de secours ne seront considérées ni comme une ingérence, ni comme des actes hostiles dans un conflit armé (article 70 alinéa 1). Cela confirme la licéité en toutes circonstances de l'initiative humanitaire et les difficultés rencontrées sur le terrain tiennent moins à la faiblesse des textes pertinents qu'à la réticence des États à respecter leurs engagements internationaux, singulièrement en période de conflit armé.¹⁸ Les États n'ont ni la fonction ni la volonté de défendre les droits de la personne et l'initiative humanitaire ne peut relever des États mais des O.N.G. parce qu'elles sont

précisément des contre-pouvoirs. C'est toute la valeur juridique de ces articles 9, 9, 9, 10 des Conventions que d'avoir permis un droit à la fois réaliste et humain, à la fois respectant la souveraineté territoriale des États et faisant de l'action caritative le moyen le plus efficace de lutter contre la guerre.

Mais, à côté du droit conventionnel d'initiative humanitaire applicable dans les conflits armés, il existe un droit d'initiative extra-conventionnel énoncé dans les statuts du Mouvement de la Croix Rouge et ceux du C.I.C.R.. Les textes ne fixent aucun champ d'application matériel au droit d'initiative¹⁹ et autorisent donc le C.I.C.R. à exercer son droit d'initiative en dehors des situations de conflits armés. Il y a là une extension du champ traditionnel d'application matérielle du droit international humanitaire²⁰, et l'Assemblée Générale des Nations Unies, par la résolution du 8 décembre 1988, a voulu généraliser ce droit d'initiative à toutes les situations d'urgence et pour tous les organismes humanitaires impartiaux. Se démarquant des interventions d'humanité en faveur des ressortissants de l'État intervenant et à la licéité douteuse, dépassant le droit sectoriel à une assistance humanitaire spécialisée notamment pour les réfugiés, les naufragés, les enfants, les victimes de catastrophes ou de famines²¹, la résolution 43-131 est loin de constituer pour autant «une reconnaissance générale et universelle»²² du droit à l'assistance humanitaire.

II.- Le droit résolutoire d'assistance humanitaire pour les catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre...

La résolution du 06 décembre 1988 est l'aboutissement partiel du projet français qui souhaitait la reconnaissance d'un véritable droit à l'assistance aux victimes de situations d'urgence.²³ Alertés par les risques d'atteinte à leur souveraineté qu'ils croyaient y déceler, les États membres de l'Assemblée Générale des Nations Unies ont largement édulcoré le projet français.²⁴

Une lecture attentive du texte définitif²⁵ révèle, qu'après avoir affirmé à deux reprises le principe de souveraineté de l'État «affecté» et rappelé qu'il incombe au premier chef à chaque État de prendre soin des victimes se

15 Marion HARROFF-TAVEL, «L'action du Comité International de la Croix Rouge face aux situations de violences internes», *C.I.C.R.*, 1993, p. 222. Cette vertu n'est pas forcément celle des organismes humanitaires qui imposent à leurs adhérents de témoigner et qui ont toujours un lien administratif et politique avec un État de rattachement.

16 Ce statut spécifique a été reconnu par la Communauté internationale lorsque l'Assemblée Générale des Nations Unies a attribué au C.I.C.R. un statut d'observateur eu égard au rôle et aux mandats particuliers qui sont dévolus par les *Conventions de Genève* (Résolutions A/45/6 du 16 décembre 1990).

17 Frédéric MAURICE, *op. cit.*, *supra*, note no.3, p.384.

18 Le 30 août et le 1er septembre 1993, la Conférence internationale pour la protection des victimes de guerre a permis à 159 États de «s'engager à respecter» les Conventions de Genève... qu'ils s'étaient engagés, dans les années cinquante pour la plupart, à déjà respecter (et faire respecter !),

19 Articles 5.2 d des *Statuts* du Mouvement et 4.1 d des *Statuts* du C.I.C.R., rédigés en des termes identiques : «... institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de conflits armés - internationaux ou autres - ou de troubles intérieurs... qui s'efforce d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles des dits événements et de leur suite directe».

20 Pierre BRINGUIER, *op. cit.*, note no. 12, p. 97.

21 Dominique TURPIN, «La mise en œuvre et le développement progressif du Droit International Humanitaire en France. Progrès et insuffisances», *Les Petites Affiches*, 1990, p. 8.

22 Selon l'expression de Mario Bettati, «Un droit d'ingérence humanitaire ?» dans M. BETTATI et B. KOUCHNER, *op. cit.*, *supra*, note no.1, p. 26.

23 Mario BETTATI, «Souveraineté et assistance humanitaire : réflexions sur la portée et les limites de la résolution 43/131 de l'A.G. de l'O.N.U.», dans, *Mélanges René-Jean Dupuy*, Pédone, Paris, 1991, p. 36.

24 Marie-Josée DOMESTICI-METS, *op. cit.*, note no.4., p. 132 et suivantes.

25 Le flou de l'expression «...et situations d'urgence du même ordre» est le résultat d'un compromis entre les États qui veulent inclure parmi les bénéficiaires de l'aide des victimes des catastrophes politiques et ceux qui le refuse.

trouvant sur son territoire²⁶, la résolution se contente d'inviter les États qui ont besoin d'une telle assistance à faciliter sa mise en œuvre et l'accès aux victimes, à apporter leur appui aux organisations humanitaires. Les résolutions ultérieures 45/100, 45/101, 45/102 adoptées le 14 décembre 1990 ne comportent aucun devoir d'intervention des États, ne conçoivent le règlement des problèmes humanitaires que de manière non violente et avec le consentement de l'État affecté.²⁷ L'Assemblée se borne à recommander une coopération entre les États affectés et les organisations humanitaires sans jamais affirmer le droit de celles-ci à s'ingérer dans la situation d'urgence.²⁸ La résolution 688 du Conseil de Sécurité en date du 05 avril 1991 semble aller plus loin : alors que l'Assemblée Générale reconnaissait que le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représentait seulement une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme²⁹, le Conseil de Sécurité fonde sa résolution sur des références à la paix et à la sécurité internationales, la menace à celles-ci résultant cependant davantage des violations de frontières que de la répression irakienne.³⁰ D'ailleurs, le Conseil de Sécurité «exige» que l'Irak mette fin à cette répression dans l'optique de contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales, mais il ne fait qu'«exprimer 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. En définitive, l'Organisation des Nations Unies «exige» sur la base du chapitre VII et se contente de «prier instamment les États», «d'insister», «d'exprimer l'espoir», voire de «demander»³¹ lorsque les droits de la personne sont uniquement visés par ses dispositions. Rien de surprenant pour qui connaît les mécanismes de la Charte et veut déceler dans ces textes les bases juridiques d'un devoir et même d'un droit d'ingérence humanitaire «relève de la dénaturation pure et simple».³²

Cependant, ces résolutions de l'Assemblée générale, dépourvues de portée juridique obligatoire, et celles, contraignantes, du Conseil de Sécurité ont progressivement permis la reconnaissance expresse d'un droit d'assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgence dans le maintien de la souveraineté étatique. Il est incontestable que, par une application non limitée aux seuls conflits armés, le droit d'assistance humanitaire a en quelque sorte donné une nouvelle légitimité à l'action humanitaire. D'une part, les

impératifs humanitaires commandent aux États de répondre des oppressions, des massacres, des famines, des atteintes à l'environnement, comme des crimes de guerres dont ils se rendent coupables ; d'autre part, de telles résolutions contribuent à améliorer les modalités de l'assistance avec l'accès aux victimes par l'établissement de couloirs d'urgence humanitaire³³, la protection du personnel participant aux activités de secours et la coordination des actions.³⁴ Cela a eu d'autant plus d'impact que les événements qui ont suivi l'adoption de ces résolutions (en Arménie, Erythrée, Soudan, Croatie, Bosnie) ont de suite permis la mise en œuvre de ces dispositions.

Proclamer ce droit d'accès aux victimes constitue certes, à certains égards, un progrès en faisant prévaloir leur qualité de membres de l'humanité sur celle de ressortissants d'un État.³⁵ Il n'en reste pas moins que la profusion de textes onusiens, à valeur juridique et contenu variable et éphémère³⁶ risque de projeter une certaine confusion, aussi bien sur les droits des organisations humanitaires que sur les obligations internationales des États. En effet, le caractère général de l'assistance, outre le fait qu'il dépasse le cadre des seuls conflits armés, se traduit par la possibilité pour toute organisation humanitaire, et pas seulement le C.I.C.R., de participer à des actions de secours. Encore convient-il de s'entendre sur la qualification d'humanitaire pour ces organisations. La définition qu'en donne Jean Pictet est, dans le contexte actuel, très utile : il s'agit d'organisme ayant en vue le sort de l'homme pris en sa seule qualité d'être humain et non par la valeur qu'il représente en tant qu'élément militaire, politique, professionnel ou autre.³⁷ Bien sûr, ainsi que le rappelle la résolution 43/131, les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité doivent faire l'objet d'une particulière considération pour tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire, mais d'un autre côté, l'exercice des droits reconnus à toutes les O.N.G. repose sur l'appréciation librement portée par elles sur la situation de l'État «affecté» et sur les exigences statutaires de leurs mandats.³⁸ Quoi qu'il en soit, en vertu des résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies - faut-il le rappeler non contraignantes - les opérations de secours peuvent se réaliser par le canal des États, des organisations internationales et des O.N.G., les

33 Créés par analogie avec le libre passage inoffensif du droit international de la mer, ces couloirs humanitaires (résolution 45/100 du 14 décembre 1990, point 6) laissent présager que l'aide humanitaire peut s'effectuer à l'intérieur de portions de territoire sans s'occuper de ce qui se passe à l'extérieur, si l'utilisation de ces couloirs - ou corridors aériens - est limitée dans le temps, dans l'espace et dans son objet, purement humanitaire.

34 M. TORELLI, *op. cit.*, note no.13., pages 254 et suivantes.

35 Pierre-Marie DUPUY, «Urgence pour l'urgent», *Le Monde des Débats*, janvier 1993, p. 3.

36 Rappelons que la résolution 2625 du 24 octobre 1970 sur les relations amicales entre les États condamne toute intervention armée et toute autre forme d'ingérence ou menace dirigée contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques économiques et culturels et que la résolution 36/103 du 09 décembre 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États soulignait le devoir des États de s'abstenir d'exploiter et de déformer les questions relatives aux droits de l'homme dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures.

37 Jean PICTET, *Commentaires*, G.I., p. 119. L'organisme doit être humanitaire mais pas international. Des organismes humanitaires nationaux bénéficient donc de ce droit d'initiative, à l'image d'ailleurs du Comité International de la Croix Rouge qui, faut-il le rappeler, n'est pas international dans sa composition, mais dans son action.

38 Pierre BRINGUIER, *op. cit.*, note no. 12., pp. 94-95.

26 Il y a là un certain angélisme à prévoir que l'État affecté tient le premier rôle dans l'initiative (Voir l'exemple soudanais !) ; mais en Droit international, nul ne peut prétendre se substituer à l'État territorialement concerné dès lors que celui-ci est en mesure de faire face à la situation.

27 Voir par exemple la résolution de l'A.G. 46/182 du 19 décembre 1991 sur le renforcement et la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations Unies (point 3).

28 Pierre BRINGUIER, «Ingérence ou initiative ?», *Situation*, 1992, n° 13, p. 22.

29 Cf point 8 du préambule de la résolution 43/131.

30 Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, *op. cit.*, note no.2, pp. 225-228.

31 Voir le point 7 de la résolution 733 du 23 janvier 1992 à propos de la Somalie.

32 Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, *op. cit.*, note no.2, p. 243.

Nations Unies devant s'efforcer de coordonner cette assistance internationale. Mais la capacité de répondre à ce besoin est, dans les faits, sérieusement limitée par deux séries de considération. En premier lieu, si ces résolutions ont élargi le cercle des États qui ont intérêt à agir pour le respect des droits fondamentaux de la personne, il n'en demeure pas moins que lorsque les intérêts économiques et politiques de l'État potentiellement intervenant ne sont pas en cause et qu'il s'agit uniquement de respecter les droits de la personne, celui-ci hésitera à s'engager au détriment de ses propres intérêts : en ce domaine, il y aurait presque à redouter le laxisme plus que l'excès de zèle.³⁹ En second lieu, le droit résolutoire d'assistance humanitaire est limité aux cas d'urgence, requiert l'accord préalable de l'État affecté, n'intervient que subsidiairement si les moyens matériels de l'État affecté se révèlent insuffisants et enfin concerne prioritairement l'action des organisations internationales et des O.N.G. plutôt que celle des États.⁴⁰ Ces considérations ont amené le Conseil de Sécurité, pour des situations d'urgence, à utiliser son pouvoir de décision en faisant entrer l'aide humanitaire dans les activités du chapitre VII. Et c'est cette tendance à «l'excroissance de l'humanitaire»⁴¹ qui pose, avec une acuité renforcée les limites de l'action internationale face au principe de non ingérence dans les affaires intérieures des États.

III.- Le concept politique de devoir d'ingérence humanitaire

Le Conseil de Sécurité, débarrassé du droit de veto, a pris toute une série de résolutions pour permettre l'aide humanitaire aux populations de trois pays : l'Irak, la Somalie et la Yougoslavie. Pour l'Irak, après une intervention militaire qui n'a pas été dirigée par le Conseil de Sécurité dans les conditions prévues par la Charte⁴², il s'agit de la résolution 688 du 05 novembre 1991 sur la répression au Kurdistan irakien. Pour la Somalie, des résolutions 733, 746, 751 et surtout 794 du 04 décembre 1992 qui autorise l'opération coercitive «Restore Hope» sous commandement militaire américain devant l'impuissance des casques bleus de l'O.N.U.S.O.M.. Pour la Yougoslavie, des résolutions 713, 724, 752, 757, 760, 770, 771, 775 entre 1991 et début 1993 ; mais devant les difficultés d'application des mesures concrètes, le Conseil de Sécurité, en 1993, a pris des mesures coercitives : interdiction de survol de l'espace aérien en Bosnie-Herzégovine à l'exclusion des vols humanitaires ou autorisés (résolutions 781 et 816) et création de zones de

sécurité d'abord limitées à certaines villes (résolutions 816 et 819), puis à tout le territoire de la Bosnie-Herzégovine en autorisant la F.O.R.P.R.O.N.U. à prendre les mesures nécessaires, y compris la force, pour défendre ces zones, la libre circulation de la F.O.R.P.R.O.N.U. et des convois humanitaires protégés (résolutions 836 et 871). Ces résolutions, et notamment la résolution 688 ont été présentées comme la consécration juridique de l'ingérence humanitaire, comme consacrant le droit des hommes avant le droit des États.⁴³ La morale de l'extrême urgence, la loi de l'oppression minimale, l'aide aux minoritaires essentiels qui font les peuples, l'assistance à peuple en danger, sont certes des propos séduisants ; mais, comment ne pas craindre d'être abusé par celui qui voyait dans Bob Geldof le symbole de la troisième génération de l'intervention humanitaire ? La première étant celle d'Henry Dunant (quand même !), la seconde, la sienne !⁴⁴ En réalité, la notion de devoir d'ingérence n'est nullement inscrite dans les résolutions du Conseil de Sécurité et l'apparition médiatisée de ce concept traduit plus une mutation dans les rapports de force internationaux ou dans la conception de la politique qu'un nouvel humanitarisme. Mais l'opinion publique aime les mythes, surtout lorsqu'ils sont faux. Les promoteurs du devoir d'ingérence, en négligeant l'apport du droit international humanitaire, ont voulu faire entrer l'humanitaire en politique et certains États occidentaux ont rapidement compris tout le profit qu'ils pouvaient tirer d'une diplomatie de la charité⁴⁵, pourtant fondée sur des mensonges et qui comprend bien des risques.

Le Conseil de Sécurité n'a pas créé le devoir d'ingérence humanitaire. Il a agi dans le cadre classique du chapitre VII de la Charte en fondant davantage la menace à la paix et à la sécurité internationales sur les violations de frontières que sur les droits de l'homme.⁴⁶ Il n'y a pas de fondement juridique à l'ingérence et ce sont des considérations politiques qui ont dicté l'action internationale au Kurdistan irakien : délaissant le drame similaire vécu par les populations chiites irakiennes réfugiées en Iran, l'intervention s'est limitée aux populations kurdes irakiennes réfugiées en Turquie, pays particulièrement choyé par l'O.T.A.N., par surcroît peu enclin à voir évoquer une quelconque question kurde ; quelques mois plus tard, l'O.N.U. ignorait les bombardements de l'aviation turque sur ces mêmes populations sous prétexte de lutter contre les rebelles *peschmergas* !⁴⁷ En réalité, le concept d'ingérence masque à la fois l'échec d'une politique étrangère et la militarisation suspecte des interventions. C'est l'échec d'une politique étrangère dans la prévention des conflits : ayant échoué en amont, on intervient en aval et l'action humanitaire semble se résumer à la continuation de la diplomatie par d'autres moyens.⁴⁸ C'est la militarisation des interventions : quand des

39 Christian DOMINICE, «La contrainte entre États à l'appui des droits de l'homme», dans *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Hommage au professeur Diaz de Velasco, Technos, Madrid, 1993, p. 272.

40 C'est d'ailleurs compte tenu de ces restrictions que l'Assemblée Générale, où les pays du Sud sont majoritaires, a pu adopter un tel droit d'assistance humanitaire qui exclut toute assimilation à une intervention.

41 Pierre-Marie DUPUY, «Après la guerre du Golfe», *R.G.D.I.P.*, 1991, p. 269.

42 Voir notamment Katia BOUSTANY, «La guerre du Golfe et le système d'intervention armée de l'O.N.U.», *A.C.D.I.*, 1990, pp. 379-401 ; Andrés SAENZ DE SANTA MARIA, «Replicio : cuestion de legalidad en los acciones armadas contra Irak», *Revista española de Derecho Internacional*, 1991, vol. 1, pp. 117-122 ; Eric ROBERT, «La licéité des sanctions des Nations Unies contre l'Irak», dans *Entre les lignes : la guerre du Golfe et le droit international* Centre de Droit International, ULB, 1991, pp. 43-57.

43 Bernard KOUCHNER, *Le malheur des autres*, op. cit., note no. 6, pp. 260 et suivantes.

44 Bernard KOUCHNER, «La loi de l'oppression minimale», dans *Le Devoir d'ingérence*, op. cit., note no. 1, pp. 18-19.

45 Jean-Christophe RUFIN, op. cit., note no. 7, p. 29.

46 Voir *infra*, note no. 58

47 Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, op. cit., note no. 2, pp. 239-240.

48 Dominique TURPIN, «L'aide humanitaire dans le droit international contemporain», *Colloque C.E.R.I.C.*, Aix-en-Provence, 8-9 janvier 1993.

armées entrent en action, on peut avoir des doutes sur les motifs strictement humanitaires de l'intervention, surtout lorsqu'elle est menée sous commandement militaire par un ou plusieurs gouvernements membres d'une alliance militaire.⁴⁹ Cette idée de «Pax humanitana» peut cacher une tentative sournoise et habile de récupération politique : l'action humanitaire, à moindre frais, avec un fort impact médiatique et par delà les clivages politiques, est une aubaine pour des gouvernements en mal de perspectives politiques⁵⁰ ou des intellectuels en mal d'idéologie. Il n'est pas souhaitable que l'action politique et l'action humanitaire soient intégrées dans une même approche car cela risque de rendre cette dernière captive des enjeux politico-militaires qui entourent les conflits : l'humanitaire a certes besoin du soutien politique des États, mais il ne peut être conçu comme un instrument de la politique, et c'est à la politique de devenir un instrument au service de l'humanitaire.⁵¹ Mais, plus grave que la récupération, cette déviation politique de l'humanitaire contient en germes des risques de dénaturation du droit.

Avec, d'abord, de façon plus générale, un risque de régression du droit international public : la souveraineté internationale ne peut être conçue comme un ensemble de pouvoirs positifs dont disposerait l'État qui veut intervenir au nom d'un prétexte humanitaire sur le territoire d'un autre État ; c'est plutôt une «qualité négative»⁵² qui explique que le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures n'est qu'une modalité de la souveraineté. Or, aussi bien en Irak, qu'en Somalie ou en Yougoslavie, l'aide humanitaire s'est toujours réalisée en marge du consentement du souverain territorial, et parfois même contre lui. Pourtant, dans ces cas bien précis, la contradiction souveraineté - humanité a été occultée ; en effet, la souveraineté mise en cause était particulièrement fragile : l'Irak venait de subir une importante défaite militaire, la Somalie était sans gouvernement et la Yougoslavie était éclatée dans des États auto-proclamés et diversement reconnus. Que serait-il advenu vis-à-vis d'un État doté des attributs normaux de la souveraineté ?

Mais surtout, «le devoir d'ingérence» se révèle être un concept discriminatoire qui repose sur la confusion. En effet, en premier lieu, l'action humanitaire dans une telle acception est soumise aux aléas du droit du plus fort et, alors que le droit international humanitaire est un droit universel, le «devoir d'ingérence» devient un droit d'inégalité qui aboutit au «révisionnisme humanitaire»⁵³, voire au néo-colonialisme.⁵⁴ Ces interventions unilatérales, car elles sont opérées uniquement par des États du Nord sur le territoire des États du Sud, correspondent à des indignations bien sélectives, ou bien sélectionnées et il y a des oubliés de l'urgence

humanitaire : la Birmanie (où l'urgence date de près d'un demi-siècle !), le Tibet, le Burundi, le Liban Sud, le Soudan, le Timor Est, le Mozambique, le Sri-Lanka, le Rwanda, et tant d'autres que le ban et l'arrière-ban des médias n'ont pas su, pu ou voulu révéler à l'opinion publique pour en faire une nouvelle croisade, sacrifiant à la mode intellectuelle de l'époque. L'humanitarisme sélectif a des relents d'interventions d'humanité⁵⁵, de logique de Sainte Alliance, d'impérialisme de doctrine Brejnev. En second lieu, la récente pratique onusienne semble confondre le «jus in bello» qui devient du «jus ad bellum» et oublie le «jus contra bellum» avec l'idée que certaines guerres seraient justifiées, sinon justes. Si la Communauté internationale se résigne à l'usage systématique de moyens militaires pour renforcer l'action humanitaire, c'est abandonner tout espoir d'obtenir des belligérants qu'ils respectent cette action et surtout les populations civiles⁵⁶ dont les seules armes effectives sont les Conventions et Protocoles. Cette confusion dans les différentes sphères du droit international est encore accrue par le fait que la ligne de partage entre l'humanitaire et le politique s'estompe : la vocation des organisations humanitaires de prendre en charge la misère des hommes requiert l'apolitisme, alors que les États eux sont responsables du politique ; et de même que l'assistance humanitaire ne saurait remplacer la politique, l'État ne peut se réfugier derrière la justification humanitaire.⁵⁷ Ou alors, il ne s'agit que d'un palliatif pour éviter de donner une réponse strictement militaire.

En définitive, l'ingérence qui n'est pas une nouveauté, n'est pas pour autant un droit, encore moins un devoir. Ce n'est pas une nouveauté car elle est inscrite in fine dans l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies.⁵⁸ Et quand le Conseil de Sécurité a voté la résolution 688, il était libre, soit d'envoyer des forces armées, soit d'envoyer des secours, soit de faire les deux, puisque ses membres avaient reconnu l'atteinte à la paix et à la sécurité internationales.⁵⁹ De même, l'article 89 du Protocole I prévoit que dans les cas de violations graves du droit international humanitaire, les Hautes Parties Contractantes s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'O.N.U. et conformément à sa Charte : la résolution 794 du 03 décembre 1992 sur la Somalie est un exemple de ce transfert

49 Cornelio SOMMARUGA, «Assistance aux victimes de conflits : le défi permanent du Comité International de la Croix Rouge», R.I.C.R., 1992, page 391.

50 Jean-Christophe RUFIN, *op. cit.*, note no. 7., p. 29. L'aide humanitaire pourrait se présenter comme un substitut à la politique, voire une politique en elle-même ; Gérard PRUGNIER, «La politique bafouée», *Le Monde des Débats*, janvier 1993, p. 5.

51 Allocution de Cornelio SOMMARUGA lors de la Conférence internationale pour la protection des victimes de guerre (30 août - 1er septembre 1993), C.I.C., 1993, p. 391.

52 Yves COMBACAU, *art. cit.*, page 230.

53 Jean-Christophe RUFIN, *op. cit.*, note no. 7, p. 28 ; Le «devoir d'ingérence» peut confisquer la décision au profit des cinq Grands, membres du Conseil de Sécurité et imposer une souveraineté à deux vitesses, dans Jean-Christophe RUFIN, «Guerre ici, famine là», *Le Monde des Débats*, janvier 1993, page 4.

54 «Va-t-on voir la noria des missionnaires humanitaires, suivie des militaires et des marchands se reconstituer, et poussant peu à peu l'ingérence, recoloniser par ce biais ?», Pierre DABEZIES, «Soldats ou gendarmes», *Le Monde des Débats*, janvier 1993, p. 6.

55 Pourtant dénoncées par les concepteurs du devoir d'ingérence, M. BETTATI, «Un devoir d'ingérence ?», *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 646 et suivantes.

56 Cornelio SOMMARUGA, «Action humanitaire et opération de maintien de la paix», *C.I.C.R.*, 1993, p. 263.

57 Philippe MOREAU-DESFARGES, «Assistance politique, ingérence humanitaire», *Revue de la Défense Nationale*, février 1993, pp. 65-73. À propos de l'intervention américaine en Somalie, on a même invoqué «l'ingérence pétrolière», *Le Courrier International*, 21 janvier 1993, p. 10.

58 Article 2 § 7, «Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII».

59 René-Jean DUPUY, «À la recherche d'un nouvel ordre mondial», *le trimestre Monde*, 1992, p. 12.

de l'action du cadre du droit international humanitaire à celui du chapitre VII de la Charte. C'est un exemple qui ne peut être qu'exceptionnel et provisoire mais qui montre qu'il n'y a pas de vide juridique que le «devoir d'ingérence» prétendrait combler. Si l'ingérence ainsi conçue est légale, elle ne saurait être un droit en dehors des mécanismes de sécurité collective⁶⁰, ni même une avancée coutumière⁶¹ : la solution humanitaire, dans sa version onusienne, est soit un aveu d'impuissance face à l'intervention militaire, soit un désir de puissance si l'on ne s'en tient pas aux strictes dispositions du Chapitre VII.

Que l'on cesse donc de présenter le «devoir d'ingérence» comme une lutte héroïque contre les totalitarismes alors que les interventions des Nations Unies n'ont été dirigées que contre des pays préalablement détruits (Irak), en situation d'anarchie (Somalie) ou qui ont cessé d'exister (ex-Yougoslavie) ! Que l'on cesse de brader les valeurs humanitaires pour justifier ces interventions alors qu'à la même époque, les États occidentaux normalisaient leurs rapports avec les totalitarismes chinois et iraniens pour les peuples ou minorités desquels on n'oserait envisager une quelconque ingérence ! Que l'on oublie les paillettes des soldats U.S. à Mogadiscio traquant Aïdid pour prendre conscience de la faillite d'une politique humanitaire qui a conduit Frits Karlshoven à démissionner de la Commission instituée dans le cadre du Tribunal ad hoc créé quelques mois auparavant pour juger les crimes de guerre dans l'ex-Yougoslavie depuis 1991 !⁶² Au départ, le droit d'assistance humanitaire était conçu pour faciliter l'action des O.N.G., mais il a été rapidement récupéré par les États (occidentaux), puis pratiquement institutionnalisé dans le cadre des Nations Unies qui passent progressivement du «peace keeping» au «peace making».⁶³ Et pourtant, l'aide humanitaire ne conduira jamais à la solution politique d'un conflit et la diplomatie de la canonnière n'a rien à voir avec le droit international humanitaire sous peine d'un glissement progressif vers l'oubli du Droit par une invocation lancinante de nouveaux «droits». Quelques résolutions purement déclaratoires ou, quand elles sont contraignantes, simplement circonstancielles, ne sauraient faire oublier les presque six cents articles des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. Mais pour attirer l'attention des médias et mettre à profit les pressions exercées par l'opinion publique, une vision «suffisamment simpliste»⁶⁴ semble plus opérationnelle !

De ce tourbillon de résolutions et de déclarations, il n'y a pas eu l'émergence d'un «devoir d'ingérence» permettant dans le respect du droit international d'aller au-

delà de l'initiative et de l'assistance. L'initiative reste le seul droit conventionnel qui autorise tout organisme humanitaire impartial à proposer ses services dans le cadre des conflits armés internationaux ou non⁶⁵ ; l'assistance n'est qu'un droit résolutoire des États et des O.N.G. à proposer leurs services en corrélation avec le devoir (et plutôt la possibilité) de l'État concerné de l'accueillir favorablement⁶⁶ lors de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre. Les concepts d'initiative et d'assistance visent l'action humanitaire civile qu'il convient de ne pas confondre avec l'intervention (humanitaire) armée décidée par le Conseil de Sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et qui a créé les couloirs d'urgence humanitaire, les zones de sécurité, les enclaves humanitaires ou les corridors aériens... que les Conventions de Genève et leurs Protocoles permettaient déjà ! Ainsi, le débat autour des concepts d'initiative, d'assistance et d'ingérence aura finalement eu le mérite de rappeler d'une part l'existence (et les limites) des mécanismes de sécurité collective, d'autre part les obligations des États au regard de leurs compétences sur le territoire vis-à-vis des personnes qui y vivent, des armes qui s'y trouvent et surtout des choses qui s'y passent.

60 «S'il fallait s'enfermer dans une alternative, ce serait sans doute celle-ci : soit il y a ingérence et dans ce cas il ne peut y avoir de droit, soit à l'inverse il y a droit, mais dans ce cas il n'y a plus d'ingérence», Pierre BRINGUIER, «À propos de l'ingérence humanitaire», dans *Perspectives du Droit international et européen, Recueil d'Études à la mémoire de Gilbert Apollis*, Pedone, 1992, p. 24.

61 *J.C.I.*, 1993, fascicule 122.

62 *Situation*, n° 22, 1993, pp. 4 et 5.

63 Pierre-Marie DUPUY, *op. cit.*, note no. 35., p. 4.

64 David WEISSBRODT et Peggy HICKS, *op. cit.*, note no.5., pp. 139-140.

65 Réserve faite du droit extra conventionnel d'initiative.

66 Pierre-Marie DUPUY, *Droit International Public, Précis Dalloz*, 1993, p. 78.