

Le « droit d'ingérence humanitaire » : Réflexions sur un paradoxe

Par M. Yohan Menna¹

Texte réalisé dans le cadre du cours de Politique étrangère et aide humanitaire – Diplôme d'études spécialisées en Sciences politiques et Relations internationales (2002-2003) – Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques, Département des Sciences politiques et sociales, Unité de Science politique et de Relations internationales, Université Catholique de Louvain (UCL) – Belgique.

¹ Licencié en droit de l'Université Catholique de Louvain.

« Je dis souvent, par dérision, que le Conseil de sécurité comporte six membres permanents. Le sixième, c'est CNN. Si la chaîne de Ted Turner diffuse des images, le Conseil se réunit. Dans le cas contraire, il somnole... »

Mario BETTATI

1. De l'ingérence

« Lumineuse ambiguïté » que cette expression de « droit d'ingérence » comptant sans conteste parmi les expressions les plus discutées en droit international.

Elle prend, en quelque sorte, le contre-pied d'un principe expressément mentionné dans la Charte des Nations Unies (1945) : le principe de non-ingérence. L'article 2 §7 de celle-ci stipule en effet qu'« aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat

ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ».

L'ingérence constitue donc « l'immixtion sans titre d'un Etat ou d'une organisation intergouvernementale dans les affaires qui relèvent de la compétence exclusive d'un Etat tiers ».² Erigée en interdiction formelle par les Etats, elle reflète toute l'importance que ceux-ci accordent à la prééminence du principe de la souveraineté en droit international.

Selon le Professeur P. VERHOEVEN, « ce que la règle entend sauvegarder, c'est en réalité la libre décision de l'Etat dans les matières qui l'intéresse le plus directement, fussent-elles l'objet de règles internationales impliquant des droits dans le chef d'autres Etats. Elle protège son autonomie contre toute ingérence « abusive », celle-ci fût-elle en soi licite parce qu'elle est l'expression d'un droit reconnu par l'ordre international. En ce sens, la règle de non-intervention n'exprime pas autre chose que le droit des Etats à disposer d'eux-mêmes. »³

De ce point de vue, le principe de non-ingérence (ou de non-intervention) ne peut comporter aucune exception : il y a ingérence ou pas selon les circonstances. Il est toutefois assorti de deux tempéraments : l'assistance en cas d'intervention sollicitée et l'intervention dite d'humanité.⁴ Celle-ci étant entendue comme l'intervention d'un Etat visant à protéger ses ressortissants ou certaines minorités chrétiennes.

Concept très équivoque, ce dernier type d'intervention est néanmoins toujours présent et suscite des remous au plan international. S'inscrivant dans un cadre colonialiste prononcé, il est également souvent perçu comme un soutien au régime en place ou une manœuvre de déstabilisation de celui-ci. Cependant, les Nations unies se trouvant parfois en défaut de pouvoir protéger efficacement les droits fondamentaux des individus, « il demeure hasardeux de prohiber radicalement toute intervention dite d'humanité sous le prétexte qu'elle poursuit nécessairement, au moins marginalement, d'autres intérêts où qu'elle expose à des abus. »⁵

La Charte des NU poursuit en précisant : « toutefois, ce principe ne porte pas atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ».

Si l'ingérence y est donc, au départ, expressément proscrite (sans quoi la Charte n'aurait jamais vu le jour), cette interdiction comporte un *tempérament* qui se réfère au chapitre VII, concernant les mesures de coercition adoptées en cas d'atteinte à la paix et à la sécurité internationales.

Cependant, le concept même « d'ingérence » ne semble pas pouvoir être utilisé ici puisqu'il s'agirait, *a priori*, de la mise en œuvre de la fonction de police internationale du Conseil de sécurité, exercée dans le but d'aplanir un différend ou de faire cesser une agression. Il n'y aurait donc pas d'ingérence au sens strict, l'action qui serait décidée dans ce cadre n'étant pas illicite mais résulterait de l'affirmation de l'« Etat de police » contenu dans la Charte.⁶

² M. BETTATI, *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Paris, O. Jacob, 1996, p.12 ; L'auteur précise que cette définition exclut les personnes privées et les ONG.

³ P. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp.145-146.

⁴ *Ibidem* ; « Durant la seconde moitié du XIX^e siècle, les puissances européennes sont à plusieurs reprises intervenues dans l'Empire Ottoman au profit des minorités chrétiennes, principalement arméniennes, qui y étaient victimes de persécutions et autres massacres. » : *Ibidem*, p.308.

⁵ *Ibidem*, p.309.

⁶ T. de WILDE d'ESTMAEL, *Géopolitique, synthèse du cours*, Louvain-la Neuve, UCL, Département des Sciences politiques et sociales, Unité de Science politique et de Relations internationales, Diffusion universitaire Ciaco, Année académique 2001-2002, p.44-46.

2. Du « droit d'ingérence » et de ses évolutions

L'expression « droit d'ingérence » est un non-sens en ce qu'elle autoriserait un Etat à se rendre là où il n'en a, en principe, pas le droit, l'ingérence constituant une interférence dans les affaires d'autrui, une intervention illicite.⁷

Le problème de rhétorique étant apparemment insoluble, c'est vers la finalité de l'expression qu'il faut se tourner pour en apprécier l'utilisation. En l'occurrence, l'objectif humanitaire.

L'ingérence humanitaire trouve sa raison d'être dans les secours apportés à des populations en détresse au nom de l'humanité et des droits fondamentaux de l'homme. En ce sens, « est humanitaire toute action ayant pour objet dans l'urgence de diminuer la souffrance humaine », selon les ONG elles-mêmes. Mais, pour plus de précision, on doit se référer à la définition de R. BRAUMAN : l'action humanitaire est « celle qui vise, sans aucune discrimination et avec des moyens pacifiques, à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer l'homme dans ses capacités de choix ». ⁸ Elle est, à l'origine, le fait des particuliers et des ONG qui, à leurs risques et périls, pénètrent sur le territoire d'un Etat pour apporter les soins nécessaires aux victimes.

L'ingérence humanitaire a progressivement évolué au travers de crises comme celle du Biafra en 1968, puis du tremblement de terre arménien en 1988. Celui-ci faisait suite à une résolution des NU du 8 décembre 1988 consacrant le principe de libre accès aux victimes pour les ONG. Un arrêt de la Cour internationale de Justice de 1970⁹ déclarait déjà que les droits de l'homme n'étaient plus de la compétence exclusive des Etats, mais relevaient désormais de la compétence internationale.

Lorsque les Etats manifestent à leur tour la volonté d'intervenir pour porter secours aux populations, ils sont entravés par leur condition d'entités nationales soumises au principe de la souveraineté. En effet, seule une résolution émanant du Conseil de sécurité peut autoriser les Etats à agir (leur octroyer le *droit* d'agir...) dans un but humanitaire sur le territoire d'un Etat tiers (de *s'ingérer*...). Cette autorisation est en outre accordée sur la base du chapitre VII de la Charte des NU, la paix et la sécurité internationales étant menacées. C'est dans ce cadre que l'expression « droit d'ingérence humanitaire » prend tout son sens.

Dans la pratique cependant, la mise en œuvre d'un tel droit semble relativement plus compliquée.

Le processus débute avec l'opération *Provide Comfort*, en avril 1991. Cette opération s'analyse au final comme un devoir d'ingérence pour plusieurs raisons. Le Conseil de sécurité, par la résolution 688, après avoir constaté une menace contre la paix et la sécurité internationales, due aux répressions subies par les Kurdes mais aussi aux violations des frontières internationales par l'afflux des réfugiés, enjoint l'Irak à collaborer avec les secours apportés par les Etats et les organisations humanitaires qui auront répondu à l'appel lancé. L'Irak acceptant de collaborer et aucune mesure n'ayant été prise sur la base du chapitre VII,

⁷ Sauf si l'on considère que le caractère illicite d'une mesure d'un Etat disparaît quand elle est donnée en réponse à un acte illicite antérieur d'un autre Etat (cfr. doctrine sur les mesures de représailles).

⁸ R. BRAUMAN, *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, Coll. « Dominos », 1995, p.9 cité in O. LANOTTE, *L'opération Turquoise au Rwanda : intervention humanitaire ou nouvel avatar de la politique africaine de la France ?*, Louvain-la-Neuve, UCL, Département des Sciences politiques et sociales, Coll. « Notes et Etudes de l'Unité des Relations internationales », n.8, 1996, pp.6-7.

⁹ Arrêt *Barcelona Traction*, 1970.

on ne peut donc parler d'un « droit » mais d'un « devoir » d'ingérence, dont se sont sentis animés les Etats initiateurs de l'opération (l'opinion publique constitua un facteur clé dans leur décision), distincte de la résolution des NU qui n'autorisait pas une telle démarche.

L'année suivante, la résolution 794, concernant la Somalie, devait figurer comme un tournant décisif dans l'évolution du concept de « droit d'ingérence ». Deux innovations majeures sont à mettre à l'avant plan autour de l'opération *Restore Hope*. Tout d'abord, des mesures furent prises sur base du chapitre VII pour assurer la fourniture de l'aide humanitaire, permettant d'affirmer un véritable « droit d'ingérence humanitaire ». Ensuite, la menace contre la paix et la sécurité internationales trouvait sa source dans une situation interne.

En 1994, les Nations unies autorisèrent (tardivement) la France à mener au Rwanda une opération *Turquoise* dont le caractère humanitaire est encore aujourd'hui peu évident. La résolution 929 constate une menace contre la paix et la sécurité internationales (« régionales » plus précisément) et autorise les Etats membres se sentant « un véritable devoir d'intervention » à engager une opération « à caractère strictement humanitaire (...), menée de façon impartiale et neutre ». Avec ce caractère « humanitaire », on a voulu placer celle-ci dans la même catégorie que l'opération *Restore Hope* en Somalie et consacrer un « droit d'ingérence ».¹⁰

Néanmoins, même si au cours de l'opération, Paris s'est toujours targuée de cet objectif humanitaire, celui-ci ne semble raisonnablement pas être le seul mobile de l'intervention française. De plus, sur le terrain, tout en ayant mené les opérations d'aide humanitaire avec une certaine efficacité, l'armée française n'a pas complètement atteint les objectifs fixés et a, en cela aussi, jeté le doute sur les véritables raisons de sa présence au Rwanda.¹¹ Cependant, on doit relever l'existence d'une résolution du Conseil de sécurité, ce qui confère toute sa légitimité, juridique tout au moins, à l'opération.

Il faut ensuite relever les avancées intéressantes qui furent établies dans le cadre des interventions décidées par l'ONU en Haïti et en Angola, où la finalité de l'ingérence pris respectivement les formes du rétablissement d'un processus démocratique et de l'organisation d'un processus de paix entre les divers groupes armés. On a alors parlé d'ingérence à caractère « démocratique » et « pacifiste ». L'ingérence n'aurait donc plus pour seul objectif de venir en aide aux victimes d'un conflit. A moins que ces nouvelles sources de motivation ne soient considérées comme un renfort à la dimension humanitaire de l'intervention.

L'intervention des forces de l'OTAN au Kosovo, en 1999, contient elle aussi sa part d'ambiguïté mais pour d'autres raisons. Tout d'abord, l'intervention est menée d'initiative par une organisation militaire non expressément cautionnée par les Nations unies. Ceci permet d'écarter le « droit d'ingérence ». En outre, concernant les motivations, il faudrait considérer que les Etats participants étaient mus par un devoir d'ingérence humanitaire que l'on pourrait qualifier « d'humanitaro-pacifiste », avec la volonté de rétablir un processus démocratique dans la région.

L'aspect humanitaire se rencontre devant la détermination affichée de venir en aide à la population kosovare, victime des répressions serbes. Si l'on s'en réfère à la place réservée aux négociations pendant la crise, l'instauration d'un plan de paix durable au Kosovo comptait également parmi les préoccupations de l'Alliance atlantique. Quant au rétablissement d'un processus démocratique, le dernier trait inhérent à l'intervention, il se constate dans le soutien apporté aux opposants politiques de S. Milosevic, dans l'établissement d'un protectorat

¹⁰ O. LANOTTE, *op. cit.*, p.46.

¹¹ *Ibidem*, pp.65-67.

international pour le Kosovo une fois le conflit terminé et dans l'organisation d'élections parlementaires en 2001.

Néanmoins, on peut déplorer le rôle passif du Conseil de sécurité de l'ONU dans la résolution du conflit. On aurait pu croire que celui-ci avait tenu compte de ses lacunes dans le conflit bosniaque (1992-95) pour pouvoir développer un certain degré d'interventionnisme dans les conflits futurs. Il n'en fut rien. Le premier rôle en revint à l'Alliance atlantique et à ses frappes aériennes au dessus du Kosovo, méthode contestable et contestée.

Les motifs justifiant une intervention sur la base du chapitre VII, pour atteinte à la paix et à la sécurité internationales et permettant la consécration d'un « droit d'ingérence », ne manquaient certainement pas mais ce fut, une fois de plus, une occasion manquée.

Peu de temps après la fin du conflit kosovar, M. BETTATI se voulait plus clément à l'égard des Nations unies. Pour celui-ci, le Conseil de sécurité, de même que la Commission des droits de l'homme des NU, a légalisé l'intervention militaire en refusant de la condamner. En droit, *ce qui n'est pas interdit est permis*. En outre, il estime que le déploiement du contingent onusien de la KFOR (Kosovo Force) qui s'est opéré, par la suite, en toute légalité, reposant sur une résolution du Conseil de sécurité, consacre le droit d'ingérence.¹²

Il est primordial, pour ce dernier, qu'un processus de reconstruction succède à « l'opération de sauvetage » proprement dite, vu la situation souvent précaire du pays où celle-ci s'est déroulée. Il préconise que ce processus prenne la forme d'un « redémarrage à partir de zéro » plutôt qu'une aide au développement au sens strict, pouvant donner lieu à d'éventuels faits de corruption ou de détournement de fonds. Prenant toujours le Kosovo pour exemple, M. BETTATI affirme : « Une intervention internationale visant à reconstruire une société politique, économique et sociale, sur un modèle démocratique, ne me paraît pas critiquable. En revanche, il faut tout faire pour éviter de se substituer à la population et d'administrer le territoire à sa place ».¹³

La tentation est grande de dresser le parallèle avec la situation que connaît l'Irak en ce moment, après la chute du régime de S. Hussein. Au-delà de l'absence de résolution autorisant leur intervention, les coalisés (les Etats-Unis en tête) ont également estimé pouvoir se passer d'emblée de tout aval onusien pour gérer le pays après la guerre. Ce dernier n'est intervenu que bien plus tard.¹⁴ Les risques de voir le pays sombrer dans une guerre civile, « de type libanais » par exemple, existe et augmente chaque jour. Les Communautés présentes sur le territoire irakien et les influences extérieures qu'elles connaissent, en provenance d'Iran ou de Turquie principalement, constituent des facteurs de troubles à forte potentialité.

Avec ces exemples, on s'aperçoit que l'affirmation d'un « droit d'ingérence humanitaire » par le Conseil de sécurité est pour le moins difficile. L'expression elle-même est sans doute

¹² M. BETTATI, « Ne tirez pas sur le droit d'ingérence ! », *Politique internationale*, n.87, Printemps 2000, pp.447 et 452-453.

¹³ *Ibidem*, pp.457-458.

¹⁴ Pour la définition du mandat de l'ONU en Irak, voy. United Nations, Resolution 1483, adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003, S/RES/1483 (2003) ; Pour l'établissement de la mission d'assistance de l'ONU, voy. United Nations, Resolution 1500, adopted by the Security Council at its 4808th meeting, on 14 August 2003, S/RES/1500 (2003) ; Pour la clarification des responsabilités de chaque Partie, voy. United Nations, Resolution 1511, adopted by the Security Council at its 4844th meeting, on 16 October 2003, S/RES/1511 (2003).

au cœur du problème. Formée, on l'a vu, de deux termes antagonistes, elle coûte de douloureux efforts de reconnaissance à la Communauté internationale.

3. *De la pertinence du paradoxe et de ses possibles amendements*

On ne peut raisonnablement contester la nécessité de conférer un cadre juridique à une intervention de type humanitaire, gage de légitimité et de respect par les principaux sujets du droit international que sont les Etats. Toutefois, on pourrait s'interroger sur l'utilité de la notion « d'ingérence » lorsqu'une situation de crise, susceptible d'entraîner un désastre humanitaire, se fait sentir et qu'elle impose au Conseil de sécurité de prendre une décision dans l'urgence. Celle-ci semble clairement perturber le processus de légitimation d'une intervention onusienne à caractère humanitaire. La remplacer ? Peut-être. Peut-être pas.

Espérer un remplacement de la notion d'ingérence paraît utopique tant elle est inhérente à la souveraineté des Etats. Il est bon de rappeler avec quelles difficultés les droits fondamentaux de l'homme furent progressivement reconnus par ceux-ci, même après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le 10 décembre 1948, et combien le principe de la souveraineté et son corollaire, le principe de non-ingérence, comptèrent parmi leurs principaux adversaires. Dans la Charte des NU, les Etats se sont bien gardés d'affirmer ceux-ci avec trop de vigueur, sans doute par peur de voir se constituer, avec le temps, une sorte « d'ingérence implicite ».¹⁵

Il faut tenter de dépasser cette conception de la non-ingérence comme corollaire du principe de la souveraineté et cesser de s'interroger sur la nécessité de celle-ci, sur l'autosuffisance de celui-là. Le débat semble stérile de par le lien inextricable qui les unit. Un lien qui est en outre suffisamment présent dans les sphères du pouvoir que pour vouer à l'échec toute tentative de substitution de l'ingérence par une quelconque autre notion.

Doit-on rappeler que l'ingérence, avant d'être un principe expressément interdit par la Charte des NU, était à la base un pilier fondamental de la coutume internationale ? Et combien il est mal aisé, pour ne pas dire impossible, de remplacer un élément coutumier par un nouveau concept, surtout lorsqu'il fait l'unanimité ? En 1933, après la plainte déposée par Mr. Bernheim, la Communauté internationale (SDN), au nom du principe de non-ingérence, a « fermé les yeux » sur les atrocités commises par le régime nazi, en excluant de sa décision toute sanction envers celui-ci : « Lâcheté des Etats, lâcheté des démocraties, lâcheté de l'institution prisonnière du tabou de la souveraineté solidement défendu par les juristes aveugles. »¹⁶

Peut-on réellement penser qu'un nouveau concept issu de négociations et nécessitant l'accord écrit de tous les Etats de la Communauté internationale (en supposant que cela soit possible) pourra éternellement faire oublier l'ingérence ? Que jamais plus elle ne reviendra hanter les discours et les déclarations des divers despotes et autres tyrans qui surgiront dans l'avenir ?

En outre, par quoi remplacer le concept ? « Droit d'intervention » ou « de solidarité » ? Bien sûr, ceux-ci auraient pour principal mérite de se dissocier nettement de celui, tellement orienté, « d'ingérence », fidèle rempart des souverainetés totalitaires. De la sorte, ils permettraient de recentrer l'attention sur le caractère strictement humanitaire des actions mises en œuvre et d'oublier la connotation négative liée à l'ingérence, trop préoccupante pour l'Etat d'accueil.

¹⁵ M. BETTATI, 1996, *op. cit.*, pp.11-34.

¹⁶ *Ibidem*, p.19.

Mais, au risque de sombrer dans un pessimisme redondant, il faut admettre que ceux-ci ne feront pas disparaître la notion d'ingérence pour autant. Notion qui risque de réapparaître à tout moment dans le chef d'un Etat réfractaire à une intervention sur son territoire.

Donc face à cette apparente, et non moins exaspérante (pour les défenseurs d'une intervention humanitaire libre de tout obstacle, qu'il soit juridique ou coutumier), persistance de l'ingérence, la solution doit peut-être venir d'ailleurs. Deux tentatives sont proposées dans les lignes qui suivent.

On peut écarter, dès le départ, la solution (idéale) consistant à inscrire expressément un droit d'intervention dérogatoire, pour des motifs strictement humanitaires¹⁷, à la suite de l'article 2 §7 de la Charte des NU. Par contre, la modification de la procédure de prise de décision du Conseil de sécurité, dans l'unique cadre humanitaire, pourrait apporter, au vu de l'urgence, certains avantages. La décision portant sur une éventuelle intervention humanitaire de la Communauté internationale, toute possibilité de faire usage de son droit de veto par un membre du Conseil de sécurité serait exclue. Ceci pourrait constituer un gain de temps non négligeable dans la période de décision et faciliter la mise sur pieds de l'action prescrite.

Cette solution aurait pour avantage de contraindre les membres du Conseil de sécurité à concevoir différemment la prise de décision et leurs rapports réciproques. La majorité étant suffisante pour décider d'intervenir, sans doute se tourneraient-ils plus rapidement vers la seconde phase : la recherche d'une solution concrète. On pourrait, de la sorte, éviter des tragédies comme celle du Rwanda, renforcer la cohésion au sein de la Communauté internationale devant la détresse humaine et, il faudrait l'espérer, contribuer à la diminution des violations des droits fondamentaux, les Etats étant désormais susceptibles de faire l'objet d'une intervention plus rapide des forces de la Communauté internationale.¹⁸

Depuis la fin de la « guerre froide », les petits Etats ont pris conscience de l'importance de leur voix lorsqu'ils siègent au Conseil de sécurité, en qualité de membres non permanents. Ils y revendiquent le statut d'Etats souverains, décidés à s'engager, dans la mesure de leurs possibilités, dans des opérations de types multilatéral ou multinational, après avoir « délibéré en toute indépendance ».¹⁹

Pourquoi ne pas aller plus loin et requérir, « en matière humanitaire », un vote de l'ensemble des membres de l'Assemblée générale ? Les différentes sensibilités pourraient ainsi s'exprimer, renforçant le poids et la légitimité des résolutions onusiennes. Il s'agirait d'une simple application du principe : un Etat, une voix.

Les problèmes posés par l'ingérence ne seraient certes pas résolus directement. Ils seraient simplement « réduits » ou « contournés » au motif de l'humanitaire. L'ingérence existerait toujours mais, perdant un peu de son intensité, elle serait supplantée par un intérêt supérieur : l'assistance aux populations en danger. Plus que la consécration d'un véritable « droit d'ingérence humanitaire », il s'agirait de renforcer la légitimité des décisions prises par le Conseil de sécurité ou la Communauté internationale. Dans la mise en balance de tels intérêts, on ne peut raisonnablement choisir qu'un camp : celui de l'humanité.

¹⁷ Selon P. de SENARCLENS, la codification d'un « droit d'ingérence » n'aurait pas les effets escomptés : P. de SENARCLENS, « Le « droit d'ingérence » est inutile et sa rhétorique peut-être néfaste », *Défense nationale*, Mars 2000, pp.9-10.

¹⁸ Ce qui pourrait cependant influencer sur le vote de certains Etats, craignant de voir le mécanisme leur nuire si « leur tour » devait venir.

¹⁹ M. BETTATI, 2000, *op. cit.*, pp.456-457.

La seconde tentative est sans doute aussi la plus incertaine. Devant la difficulté de solutionner les problèmes posés par ce bastion de la souveraineté étatique, on pourrait décider de *suspendre* la notion d'ingérence en déclarant la zone de conflit : « zone extraterritoriale ».

Avec un degré élevé de vigilance de la part de la Communauté internationale et un travail diplomatique non moins important, afin d'apaiser les craintes de toutes les parties concernées (de près ou de loin), on peut espérer écarter tout abus dans le déploiement des forces onusiennes, dont la tâche centrale serait d'apporter une aide efficace et sécurisée aux victimes. La pacification de la zone qui constitue le théâtre des conflits nécessiterait cependant un investissement militaire et un positionnement stratégique certainement plus développés que ce qui a été jusqu'ici mis sur pieds, dans le cadre de l'opération *Turquoise* au Rwanda notamment.

Une zone de sécurité « humanitaire » fut bien créée dans le cadre de cette dernière, mais elle était le fruit d'une initiative nationale, la résolution 929 ne reprenant aucunement l'éventualité de la création d'une telle zone. Les termes de la résolution étaient néanmoins suffisamment larges que pour permettre l'élaboration de cette « institution tout à fait légale ».²⁰ En 1992, l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, avait proposé, dans *l'Agenda pour la paix*, que celle-ci puisse « disposer d'une brigade de soldats professionnels, mobilisables rapidement suivant une recommandation du Conseil de sécurité. » Cette proposition ne fut pas retenue.²¹

Au final, le constat est quelque peu décevant. Sans une véritable clarification du cadre d'intervention des missions de type humanitaire, outre les doutes et les remous qu'elles génèrent dans l'opinion publique lors de la survenance d'une crise, les hésitations nées autour de l'ingérence ne peuvent conduire, *a posteriori*, qu'à de perpétuelles incertitudes quant à l'examen de la légitimité et de la finalité réelle des opérations menées.

4. De l'existence d'alternatives, en guise de conclusion

Si une telle situation devait perdurer, on ne s'étonnera pas de voir certains renoncer aux valeurs véhiculées par le droit international et préférer au concept de « droit d'ingérence », tant espéré qu'il en est devenu pour eux une chimère, d'autres alternatives.

C'est le cas de T. TODOROV, qui, préférant parler d'un « devoir d'assistance » dans lequel il voit l'expression d'une « volonté assumée », insiste, en fervent opposant à l'utilisation de la force armée, sur le besoin de dissocier l'assistance humanitaire de l'ingérence militaire. L'assistance étant « seulement proposée, non imposée ».²² Mais que faire si les pressions exercées sur un Etat pour accueillir une intervention échouent ? Faut-il, comme le préconise l'auteur, n'intervenir militairement qu'en cas de génocide ? L'appréciation qui devrait en résulter semble extrêmement difficile et aléatoire. Quelles conséquences en cas « d'erreurs » ?

A défaut, c'est vers un R. BRAUMAN révolté que l'on pourrait se tourner. « Ingérence » ou « assistance », « droit » ou « devoir » : si le cadre des interventions lui-

²⁰ O. LANOTTE, *op. cit.*, pp.48-49.

²¹ P. de SENARCLENS, *op. cit.*, pp.9-10.

²² T. TODOROV, *Mémoire du mal, tentation du bien. Enquête sur le siècle*, Paris, R. Laffont, 2000, pp.306-307.

même pose problème, alors que penser du phénomène préoccupant de l'humanitarisme développé par les gouvernements, qu'ils soient politico-médiatiques pour les « généreux donateurs » ou politico-stratégiques pour les « bénéficiaires démunis » ? L'ingérence humanitaire est-elle un droit ou un devoir ? Avec cynisme, celui-ci répond qu'il s'agit « D'abord, d'un immense progrès, [...], un dispositif anti-Auschwitz, une œuvre de visionnaire. Ensuite, d'un droit, désormais reconnu par la communauté des nations, mais qui ne peut, bien entendu, s'exercer qu'avec l'accord des Etats... ».²³

Terminons en envisageant une ultime piste. Elle est proposée par P. de SENARCLENS. Pour lui, le « droit d'ingérence » est inutile.²⁴

Instaurer un tel droit dans le cadre humanitaire laisse supposer, qu'actuellement, nous ne disposerions pas de suffisamment d'instruments pour pouvoir intervenir. Pourtant, ceux-ci sont bien présents : La Déclaration universelle des droits de l'homme, les Conventions de Genève de 1949, la Convention contre le génocide de 1948, pour ne citer qu'elles, sont autant d'accords auxquels les Etats ont décidé d'adhérer de leur plein gré et qui traitent de matières relevant de la compétence des Nations unies.²⁵

Après s'être engagés à respecter ces textes internationaux, les Etats ne peuvent décider d'en rejeter l'application au motif que le problème en cause relève de leurs affaires internes et que la non-ingérence est garantie par la Charte des NU elle-même. Si la souveraineté permet l'intégration à la Communauté internationale (par la reconnaissance des principes de la Charte), elle ne peut servir, à contre sens, lorsqu'il s'agit d'échapper aux sanctions résultant d'une violation du droit international.²⁶ De plus, « le fait que ces instruments soient parfois violés sans qu'il y ait de sanctions ne justifie pas l'instauration d'un nouveau droit ».²⁷

En outre, P. de SENARCLENS démontre combien la souveraineté est un principe extrêmement malléable. Celle-ci a notamment fait l'objet de multiples manipulations pendant la Guerre froide. Cette notion était, à l'origine, limitée par le principe d'autodétermination des peuples qui obligeait les Etats démocratiques à respecter les libertés civiles et politiques. Les militants du mouvement humanitaire auraient peut-être du tenter d'exploiter celui-ci, apparemment moins rigide que la notion d'ingérence, pour favoriser l'apparition d'un droit d'intervention.²⁸

P. de SENARCLENS prône donc une intervention militaire plus rapide de la Communauté des Etats, au nom des principes du droit international, qui peuvent justifier une intervention armée sans devoir recourir à la notion de « droit d'ingérence ». L'auteur remet ainsi en cause les motivations des opérations précédentes (Irak – 1991, Somalie, Bosnie-Herzégovine) et les interrogations qu'elles suscitent sur le plan de leur légitimité. Il regrette, par exemple, que l'intervention de l'OTAN au Kosovo ait été affublée d'intentions humanitaires alors que celle-ci était motivée par des intentions politiques, de surcroît « parfaitement légitimes » (les droits de l'homme, le respect des minorités et la protection d'une population menacée de purification ethnique).²⁹

Cependant, l'intervention a aujourd'hui quelque chose de « sélectif », donc de limité, en ce qu'elle ne pourrait s'appliquer envers n'importe quel Etat. Comment intervenir en Chine pour libérer le peuple tibétain victime de répressions ? Comment réagirait la Russie si une

²³ R. BRAUMAN, « Contre l'humanitarisme », *Esprit*, Décembre 1991, p.83.

²⁴ P. de SENARCLENS, *op. cit.*, pp.6-13.

²⁵ *Ibidem*, pp.6-8.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, p.7.

²⁸ *Ibidem*, pp.8-9.

²⁹ *Ibidem*, pp.7 et 13.

intervention en Tchétchénie était envisagée ? Leur statut de membre permanent au Conseil de sécurité (avec leur droit de veto) mis à part, le poids de ces Etats sur la scène internationale est déjà, en lui-même, un obstacle énorme.

Que dire, *a contrario*, de la situation vécue par certains Etats où une intervention serait souhaitable, mais qui n'éveille pas, ou très peu, l'attention du Conseil de sécurité ? A ce titre, le cas récent de la Côte d'Ivoire est particulièrement flagrant. La résolution 1464 endosse l'accord de Linas-Marcoussis (24 janvier 2003) et place le président L. Gbagbo sous tutelle. Celle-ci autorise, pour six mois renouvelables, le déploiement en Côte d'Ivoire de forces militaires françaises et de la Cedeao (ECOFORCE). Les principaux objectifs de la France sont, *primo* la protection de ses ressortissants et des étrangers à Abidjan et, *secundo* le soutien logistique aux troupes africaines de la Cedeao (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest) chargées de garantir la paix par l'ONU. La résolution faisant référence au chapitre VII de la Charte des NU, le recours à la force en cas de menace contre les populations civiles ivoiriennes et étrangères est dès lors envisagé.

Estimant qu'il s'agit essentiellement d'une question « de rapports de force et d'équilibre international », M. BETTATI propose d'élargir le Conseil de sécurité et d'instaurer « un siège permanent « rotatif » pour chaque grande région du monde », afin de démocratiser et de légitimer le processus décisionnel au sein de celui-ci.³⁰ De cette manière, on pourrait réduire l'influence des grands Etats sur les autres et convaincre les plus réticents de l'utilité d'un « droit d'ingérence ».

A l'instar de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, P. de SENARCLENS estime que la solution réside, pour certains conflits, dans la création d'un contingent militaire à disposition exclusive de l'ONU. L'usage d'une véritable force onusienne permettrait d'anticiper la survenance de drames humanitaires. Cette démarche favoriserait ensuite le processus de reconstruction avec les organisations compétentes.³¹ L'usage d'une telle force ne serait donc pas permanent mais, pour reprendre la logique précédemment usitée, le fait qu'elle ne soit prescrite que de manière épisodique, voire sporadique, ne justifie pas qu'il faille en réfuter toute utilité.

³⁰ M. BETTATI, 2000, *op. cit.*, pp.453-454 et 457.

³¹ P. de SENARCLENS, *op. cit.*, pp.9-10.

Bibliographie

BETTATI, M., *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Paris, O. Jacob, 1996.

BETTATI, M., « Ne tirez pas sur le droit d'ingérence ! », *Politique internationale*, n.87, Printemps 2000, pp.447-461.

De SENARCLENS, P., « Le « droit d'ingérence » est inutile et sa rhétorique peut-être néfaste », *Défense Nationale*, mars 2000, pp.6-13.

De WILDE d'ESTMAEL, T., *Géopolitique, synthèse du cours*, Louvain-la Neuve, UCL, Département des Sciences politiques et sociales, Unité de Science politique et de Relations internationales, Diffusion universitaire Ciaco, Année académique 2001-2002.

BRAUMAN, R., « Contre l'humanitarisme », *Esprit*, Décembre 1991, pp.77-85.

BRAUMAN, R., *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, Coll. « Dominos », 1995.

LANOTTE, O., *L'opération Turquoise au Rwanda : intervention humanitaire ou nouvel avatar de la politique africaine de la France ?*, Louvain-la-Neuve, UCL, Département des Sciences politiques et sociales, Coll. « Notes et Etudes de l'Unité des Relations internationales », n.8, 1996.

TODOROV, T., *Mémoire du mal, tentation du bien. Enquête sur le siècle*, Paris, R. Laffont, 2000.

VERHOEVEN, P., *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000.