

CHAPITRE VIII. UN DROIT D'INTERVENTION HUMANITAIRE ?

L'argument selon lequel une action militaire destinée à sauver des personnes humaines ne serait pas contraire au droit international est très ancien¹. On le retrouve déjà sous la plume d'auteurs classiques comme Grotius², Vattel³, Pufendorf⁴, Suarez⁵ ou de Vitoria⁶, et il a régulièrement été utilisé par les Etats, notamment dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle⁷. Après l'adoption de la Charte des Nations Unies et le renforcement consécutif de la prohibition du recours à la force, l'argument devient plus difficile à soutenir, mais il subsiste néanmoins avec les notions d'« intervention d'humanité » ou d'« intervention humanitaire », sans oublier la persistante justification de la protection des ressortissants⁸. L'avènement d'un nouvel ordre mondial supposé mieux garantir le respect des droits de l'Homme voit encore une résurgence de cette idée, en particulier auprès d'une partie de la doctrine française, qui forge les concepts de « droit » ou de « devoir d'ingérence »⁹ lesquels, comme les précédents, restent très contestés¹⁰. La guerre du Kosovo de 1999 marque encore une nouvelle étape de ce vieux débat, qui débouchera sur l'émergence du concept de

¹ Sean D. MURPHY, *Humanitarian Intervention. The United Nations in an Evolving World Order*, Philadelphia, Univ. of Pennsylvania Press, 1996, pp. 32 et ss. ; David SCHWEIGMAN, « Humanitarian Intervention under International Law: The Strife for Humanity », *L.J.I.L.*, 1993, pp. 92 et ss. ; John M. KABIA, *Humanitarian Intervention and Conflict Resolution in West Africa. From ECOMOG to ECOMIL*, Farnham, Ashgate, 2009, pp. 13-14 ; v. aussi les extraits reproduits par Alain PELLET (dir.), *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire ?*, Paris, La documentation française, Problèmes économiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale, N°758-759, 1995, pp. 49-56.

² *Le droit de la guerre et de la paix*, Livre II, Chapitre XXV, VIII, 2.

³ *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Washington, Carnegie, 1916, vol. I, Livre II, chap. IV, par. 56, p. 298.

⁴ *Du droit de la nature et des gens*, VIII, C., V.⁵ *De bello*, S.5, n°5-8.

⁵ *De bello*, S.5, n°5-8.

⁶ *De Jure Belli*, 1, 22, 26.

⁷ V. Gustave ROLIN-JACQUEMYS, « Note sur la théorie du droit d'intervention », *R.D.I.L.C.*, 1876, pp. 673-682, et Antoine ROUGIER, « La théorie de l'intervention d'humanité », *R.G.D.I.P.*, 1910, pp. 468-526.

⁸ V. p. ex. Fernando R. TESON, *Humanitarian Intervention. An Inquiry into Law and Morality*, New York, Transnational Publishers, 1st ed., 1988, 2nd ed., 1997.

⁹ Bernard KOUCHNER, *Le malheur des autres*, Paris, Odile Jacob, 1991 ; Mario BETTATI, « Un droit d'ingérence ? », *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 639-670 ; v. déjà Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER (dir.), *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987.

¹⁰ Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, 1^{ère} éd. 1992, 2^{ème} éd. 1996, Bruxelles, Bruylant ; Olivier PAYE, *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

LIMITES DE L'INTERDICTION DU RECOURS À LA FORCE

« responsabilité de protéger », dernier avatar terminologique de l'action militaire humanitaire¹¹.

Avant de l'évaluer plus avant, il est indispensable de bien définir le concept étudié, tant celui-ci fait l'objet d'interprétations et de conceptions très divergentes¹². L'expression de « droit d'intervention humanitaire » qui sera reprise dans le présent chapitre peut être définie en reprenant chacun de ses termes.

- En premier lieu, en utilisant le terme de « droit » –et pas, par exemple, de « devoir»–, nous entendons d'emblée nous placer dans la sphère juridique, et non dans le domaine éthique ou politique. De nombreuses études s'interrogent sur les conditions de possibilité de l'avènement d'une telle notion dans la société internationale actuelle, et s'attèlent notamment à dégager une définition idéale, à l'aide de théories de la justice¹³. D'autres envisagent la question en mettant l'accent sur les rapports de force qui expliquent et limitent l'avènement de l'ingérence humanitaire¹⁴, ou encore sur les représentations véhiculées par cette notion¹⁵. Pour notre part, et conformément à la méthodologie suivie tout au long du présent ouvrage, nous nous contenterons d'évaluer la question par rapport à un cadre de référence bien délimité, celui de l'ordre juridique international positif¹⁶. L'expression de « droit » dénote par ailleurs l'idée d'une base juridique autonome : par hypothèse, un « droit » d'intervention humanitaire justifierait une action militaire en dehors des fondements classiques de justification, tels le consentement de l'Etat hôte, l'autorisation du Conseil de sécurité, ou encore la légitime défense¹⁷. Dans cette perspective, c'est uniquement l'action militaire *unilatérale* qui sera l'objet de notre évaluation.

¹¹ V. p. ex. L. FEINSTEIN and A.M. SLAUGHTER, « A Duty to Prevent », *Foreign Affairs*, 2004, p. 136.

¹² Vaughan LOWE and Antonios TZANAKOPOULOS, « Humanitarian Intervention », *E.P.I.L.*, vol. V, 2012, p. 47.

¹³ V. not. l'ouvrage de référence de Michael WALZER, *Guerres justes et injustes*, Paris, Gallimard, 2006 ainsi que, défendant un autre point de vue, David SANCHEZ RUBIO, « Interventions humanitaires : principes, concepts et réalités » in *Interventions humanitaires ? Points de vue du sud*, Alternatives sud, vol. 11, 2004/3, Paris, Syllepse, 2004, pp. 7-52. V. aussi Brian D. LEPARD, *Rethinking Humanitarian Intervention. A fresh legal approach on fundamental ethical principles in international law and world religions*, Pennsylvania, Pennsylvania Univ. Press, 2002 ; Ronald JANSE, « The Legitimacy of Humanitarian Interventions », *L.J.I.L.*, 2006, pp. 669-692.

¹⁴ V. notre étude, « Droit, force et légitimité dans une société internationale en mutation », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1996, n°37, pp. 71-112, ainsi que Philippe MOREAU DEFARGES, *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2006.

¹⁵ Anne ORFORD, *Reading Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge, C.U.P., 2003 ; v. aussi, de la même auteure, *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge, C.U.P., 2011.

¹⁶ *Supra*, chapitre I, section 2.

¹⁷ V. les chapitres V, VI et VII du présent ouvrage.

L'INTERVENTION HUMANITAIRE

- En deuxième lieu, en utilisant le terme d'« intervention », nous pensons à une action militaire –et non pas économique ou diplomatique, par exemple– menée par un ou plusieurs Etats ou organisations internationales– et non par des organisations non-gouvernementales, par exemple¹⁸. Le fait pour une association comme « médecins sans frontières » de pénétrer sur le territoire d'un Etat sans son consentement ne sera, ainsi, pas envisagé comme un cas d'« intervention »¹⁹. Ce choix semble parfaitement logique, si l'on se souvient que l'interdiction du recours à la force est une règle qui régit les relations entre Etats, le recours éventuel à la violence par des particuliers renvoyant plutôt à des règles de droit interne et, par conséquent, à l'exercice par chaque Etat de ses pouvoirs souverains de police²⁰. L'action militaire menée par un Etat sur le territoire d'un autre sera, en revanche, le cas de figure typique d'intervention qui retiendra notre attention.
- En troisième lieu se pose la question de la détermination du caractère « humanitaire » de l'intervention. On sait que, traditionnellement, le concept a été critiqué en raison des desseins non-avoués qu'auraient poursuivis certains Etats lorsqu'ils menaient officiellement des actions humanitaires²¹. Pour notre part, nous ne nous engagerons pas dans la voie d'une hypothétique vérification de la sincérité des motivations avancées dans chaque cas particulier. La seule mention officielle d'objectifs humanitaires suffira pour que nous acceptions de qualifier une action militaire d'« intervention humanitaire ». Seront incluses dans ce cadre les opérations officiellement motivées par la protection de ressortissants en péril.

La question qui se posera alors sera de déterminer si, d'une part, l'Etat intervenant invoque à cet effet une base juridique propre susceptible de justifier son action et si, d'autre part, la communauté internationale des Etats

¹⁸ En ce sens, v. la définition de l'« intervention humanitaire (ou d'humanité) » dans Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, A.U.F., 2001, p. 610. La définition est plus précise que celle que l'on trouve dans Jules BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, pp. 347-349. Nous ne reprendrons pas le terme plus connoté d'« ingérence », qui suppose par définition que la souveraineté de l'Etat ait été violée ; v. Pierre BRINGUIER, « A propos de l'ingérence humanitaire » in *Mélanges Gilbert Apollis*, Paris, Pedone 1992, pp. 21-23.

¹⁹ V. à ce sujet Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, « L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1992, pp. 343-364.

²⁰ *Supra*, chapitre III, section 1.

²¹ V. p. ex. *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle légalisation du colonialisme ?*, Actes du colloque organisé par l'Académie du Royaume du Maroc, Rabat, 14-16 octobre 1991, ainsi que Mohamed BENNOUNA, « De l'ingérence humanitaire à la tutelle internationale. La sécurité collective en question » in *Sécurité collective et crises internationales*, Actes des Journées d'études de Toulon, Paris, La documentation française, n.d., pp. 312-313. *Contra* ; Ryan GOODMAN, « Humanitarian Intervention and Pretexts for War », *A.J.I.L.*, 2006, pp. 107-141.

LIMITES DE L'INTERDICTION DU RECOURS À LA FORCE

dans son ensemble a accepté, d'une manière ou d'une autre, la validité de cette base juridique²².

Une telle question reste particulièrement controversée, comme en témoignent les débats qui ont eu lieu ces dernières années au sein de l'Institut de droit international. En 1989, lors de la session de Saint-Jacques de Compostelle, l'Institut avait adopté une résolution sur « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats », texte qui semblait exclure tout droit d'intervention humanitaire²³, à l'instar de deux autres résolutions adoptées en 1999²⁴ et 2003²⁵, et de la déclaration de Bruges adoptée la même année²⁶. Peu après, un sous-groupe intitulé « L'intervention d'humanité » a cependant été chargé d'adopter une résolution sur ce thème. Or, cette dernière, adoptée à Santiago en 2007, s'est expressément abstenue de se prononcer sur « la question de la licéité des questions militaires qui n'ont pas été autorisées par les Nations Unies, mais dont l'objectif déclaré est de mettre fin à un génocide, à des crimes contre l'humanité de grande ampleur ou à des crimes de guerre de grande ampleur »²⁷. Un examen des débats ayant précédé l'adoption de ce texte²⁸, permet de comprendre son caractère limité, dû à des désaccords persistants²⁹.

²² Voy. à ce sujet les précisions contenues *supra*, chapitre I, section 2.

²³ V. spécialement l'art. 2 § 2 de cette résolution, prévoyant, en cas de violation des droits de l'homme, la possibilité pour les Etats d'adopter « des mesures diplomatiques, économiques et autres, admises par le droit international et ne comportant pas l'emploi de la force armée en violation de la Charte des Nations Unies » (résolution du 13 septembre 1989 ; http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1989_comp_03_fr.PDF) ; v. aussi l'article 5, commenté par Marc WELLER, *Iraq and the Use of Force in International Law*, Oxford, O.U.P., 2010, p. 64.

²⁴ Articles V et VI de la résolution sur l'« application du droit international humanitaire et des droits de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non-étatiques », session de Berlin, 25 août 1999 ; http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1999_ber_03_fr.PDF

²⁵ Article VIII §§2 et 3 de la résolution sur l'assistance humanitaire, 2 septembre 2003 ; http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/2003_bru_03_fr.pdf

²⁶ En application de cette déclaration sur le recours à la force, « la force ne peut être utilisée que dans le cadre du droit de légitime défense ou en vertu de l'autorisation du Conseil de sécurité » ; déclaration du 2 septembre 2003, http://www.idi-iil.org/idiF/declarationsF/2003_bru_fr.pdf

²⁷ *Problèmes actuels du recours à la force en droit international. Actions humanitaires*, Session de Santiago, 2007, http://www.idi-iil.org/idiF/navig_chron2003.html

²⁸ V. le détail dans notre étude, « Les résolutions de l'Institut de droit international sur la légitime défense et sur les actions humanitaires », *R.B.D.I.*, 2007, pp. 617-625.

²⁹ Ainsi, l'Institut a adopté une déclaration de son président, en vertu de laquelle : « L'Institut a débattu de manière approfondie la question de la licéité des actions militaires qui n'ont pas été autorisées par les Nations Unies mais dont l'objectif déclaré est de mettre fin à un génocide, à des crimes contre l'humanité de grande ampleur ou à des crimes de guerre de grande ampleur. Tandis que certains Membres furent d'avis que ces actions pourraient être licites dans certaines circonstances et moyennant certaines conditions, certains autres Membres furent d'avis que tel n'est pas le cas en droit international contemporain, et en particulier selon la Charte des Nations Unies. Vu ces différences d'opinions et considérant qu'un autre sous-groupe traite spécifiquement des problèmes actuels du recours à la force en droit international et de l'autorisation du recours à la force par les Nations Unies, l'Institut a décidé de renvoyer cette question particulière à ce sous-groupe afin d'en débattre lors d'une session ultérieure. Par conséquent, l'article VI de la Résolution dispose que son

L'INTERVENTION HUMANITAIRE

Ces désaccords sont loin d'avoir disparu puisque, en 2011, l'Institut déclarait que « [e]u égard aux très sérieux problèmes soulevés par cette question et aux différences d'opinions parmi ses membres, l'Institut considère que ce sujet mérite davantage d'attention et d'études »³⁰. Manifestement, les membres de l'Institut, s'ils sont parvenus à se mettre d'accord sur des textes relatifs à la légitime défense, à l'intervention sur invitation ou à l'autorisation du Conseil de sécurité, restent impuissants à surmonter l'impasse dans le cadre du débat sur le droit d'intervention humanitaire³¹.

Pour autant qu'elle se concentre sur l'existence d'un droit d'intervention unilatéral *de lege lata*, la question nous semble pourtant, en dépit des controverses doctrinales qu'elle suscite toujours, l'une des moins complexes du droit international positif contemporain. D'abord parce que le « droit d'intervention humanitaire » ne trouve aucun fondement dans les textes juridiques pertinents, qu'il s'agisse en premier lieu de la Charte des Nations Unies, mais aussi d'autres textes, conventionnels ou non conventionnels (section 1).

Ensuite parce qu'un examen des précédents généralement évoqués à l'appui de cette justification révèle une très grande réticence des Etats à l'admettre en droit international positif, même, et peut-être surtout, après l'épisode de la guerre du Kosovo qui a marqué la fin du siècle dernier (section 2).

texte ne porte pas sur cette question et, dès lors, son renvoi à un autre sous-groupe n'anticipe ni ne préjuge d'aucune manière le débat relatif à cette question lors d'une session ultérieure » (*ibid.*).

³⁰ *Problèmes actuels du recours à la force en droit international. L'autorisation du recours à la force par les Nations Unies*, Session de Rhodes, 2011, http://www.idi-ii.org/idiF/navig_chron2009.html

³¹ Anne LAGERWALL, « La résolution de l'Institut de droit international sur l'autorisation du recours à la force par les Nations Unies », *R.B.D.I.*, 2012, pp. 263 et ss.