

ARTICLE DE LA REVUE JURIDIQUE THÉMIS

On peut se procurer ce numéro de la Revue juridique Thémis à l'adresse suivante :

Les Éditions Thémis

Faculté de droit, Université de Montréal

C.P. 6128, Succ. Centre-Ville

Montréal, Québec

H3C 3J7

Téléphone : (514)343-6627

Télécopieur : (514)343-6779

Courriel : themis@droit.umontreal.ca

© Éditions Thémis inc.

Toute reproduction ou distribution interdite

disponible à : www.themis.umontreal.ca

L'intervention d'humanité dans le cadre des limites au principe de non-intervention

Gaëlle KERVAREC*

Résumé

La Charte des Nations Unies proclame de façon expresse le principe de la non-intervention aux paragraphes 4 et 7 de son article 2. Ces dispositions postulent respectivement la prohibition du recours à la force et la non-intervention dans les affaires intérieures des États.

Cependant, la pratique internationale des dernières décennies se caractérise par un nombre croissant d'interventions armées justifiées par des motifs d'humanité — il s'agit le plus souvent d'interventions de type étatique.

Ces interventions sont-elles licites au regard de la Charte?

Seules les réactions armées menées dans un cadre collectif, sous le contrôle du Conseil de sécurité — principal responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales — et selon les termes du

Abstract

In paragraphs 4 and 7 of article 2, the United Nations Charter clearly establishes the principle of non-intervention. These provisions prohibit, respectively, the use of force and intervention in the internal affairs of states.

In recent years, however, there has been an increase in the number of military interventions justified on humanitarian grounds and, more often than not, they have been state interventions.

Are these interventions legal under the Charter?

The Charter allows only joint military reaction, under the control of the Security Council — the body with prime responsibility for maintaining international peace and security — and in accordance with Chapter VII.

During the war in Somalia, the

* Étudiante au Doctorat en droit à l'Université d'Ottawa.

Chapitre VII, sont permises par la former Yugoslavia, Rwanda and
Charte des Nations Unies. elsewhere, the Security Council has

Le Conseil de sécurité a montré, shown its willingness to become
lors des guerres en Somalie, en ex- involved in internal state matters.
Yugoslavie, au Rwanda [...], sa And, since the end of the Cold War,
volonté de s'engager dans des si- international law has been moving
tuations traitant de problèmes towards the implementation of a
internes à un État. Et, depuis la fin truly collective security system.
de la guerre froide, le droit interna-
tional évolue vers la mise en oeuvre A larger role is being asked of the
d'un véritable système de sécurité United Nations and, in dealing with
collective. internal state conflict, it should be
able to carry out peacekeeping op-
erations by taking into account a
new factor : the human factor.

Aussi, l'Organisation des Nations One question remains : Does the
Unies est incitée à jouer un rôle plus United Nations have the means
important afin de pouvoir mener à required to play its role effectively?
bien ses opérations de paix, lors de
conflits internes d'un État, en ins-
érant un nouveau facteur: le facteur
humanitaire.

Une question reste en suspens:
l'Organisation des Nations Unies
dispose-t-elle des moyens nécessai-
res pour assumer son rôle?

Plan de l'article

I. Le principe de non-intervention	77
A. Les dispositions de la Charte des Nations Unies	77
1. Le fondement du principe de la non-intervention dans la Charte de l'O.N.U.	77
2. Le contenu du principe de la non-intervention	77
3. La Résolution 2131 (XX)	77
B. Le principe de l'interdiction du recours à la force	77
1. L'emploi de la force prévu par la Charte	77
2. Les limites au recours à la force, la pratique	77
3. L'interprétation de l'article 2, paragraphe 4	77
II. L'intervention d'humanité	77
A. La question de l'illicéité de l'intervention d'humanité	77
1. Les droits protégés	77
2. L'intervention d'humanité : une intervention désintéressée	77
3. L'intervention d'humanité : licite ou illicite?	77
B. L'évolution de la notion d'intervention d'humanité	77
1. Des nouveaux genres de conflits	77
2. Une capacité de réaction rapide	77
Bibliographie	77

La **Charte des Nations Unies** proclame de façon expresse le principe de la non-intervention aux paragraphes 4 et 7 de l'article 2. Ces dispositions postulent respectivement la prohibition du recours à la force et la non-intervention dans les affaires intérieures des États.

Cependant, certains auteurs affirment — ou affirmaient — l'existence d'un droit d'intervention unilatérale. Ainsi, Grotius écrivait :

*Mais le droit de la société humaine ne sera pas exclu pour cela, lorsque l'oppression est manifeste : si quelque Busiris, Phalaris, Diomède de Thrace, exerce sur ses sujets des cruautés qui ne peuvent être approuvées par aucun homme équitable. C'est ainsi que Constantin prit les armes contre Maxence et contre Licinius; que d'autres empereurs des Romains les prirent, ou menacèrent de les prendre contre les Perses, s'ils ne cessaient de persécuter les chrétiens à cause de la religion.*¹

La position de Rougier allait dans le même sens :

*Chaque fois que les droits humains d'un peuple seraient méconnus par ses gouvernants, un ou plusieurs États pourraient intervenir au nom de la Société des nations, soit pour demander l'annulation des actes de puissance publique critiquables, soit pour empêcher à l'avenir le renouvellement de tels actes, soit pour suppléer à l'inaction du gouvernement en prenant des mesures conservatoires, urgentes et en substituant momentanément leur souveraineté à celle de l'État contrôlé.*²

Aussi, Élisabeth Pérez-Vera écrit :

[D]ès que l'on quitte les théories basées sur le dogme de la souveraineté absolue des États [...], on trouve chez la plupart des auteurs l'affirmation de l'existence d'un droit général et impératif qui prime les droits particuliers des États, et protège certaines prérogatives inhérentes aux individus. [...] un droit de la société humaine, supérieur aux droits de souveraineté et d'indépendance des États, un droit basé sur l'idée que toute société politique doit satisfaire, en accord avec une loi nécessaire et comme tâche préala-

¹ Hugo GROTIUS, *Le droit de la guerre et de la paix*, vol. II, Paris, Guillaumin, 1867, p. 597.

² Antoine ROUGIER, « La théorie de l'intervention d'humanité », (1910) R.G. D. I. P. 468, 472.

ble à sa mission nationale, les droits fondamentaux de ses membres.³

Dans le préambule de la Charte de San Francisco, les peuples des Nations Unies proclament « à nouveau [leur] foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites »⁴. Aussi, un des buts des Nations Unies est de « [r]éaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre [...] humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁵. Ainsi, l'Organisation a pour mission de protéger les droits fondamentaux de l'homme, c'est-à-dire les droits qui lui appartiennent « en tant qu'homme, avant même qu'il fasse partie d'une société politique »⁶.

Et, en ce qui concerne le domaine réservé des États⁷, la protection des droits fondamentaux de l'homme est indubitablement exclue de ce domaine. « Le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'État n'est pas liée par le droit international. »⁸ Or, les dispositions du Préambule de la Charte et de son article 1, ainsi que le développement et la codification du droit humanitaire montrent une obligation internationale de respecter les droits les plus fondamentaux de l'homme.

La codification du droit international humanitaire a abouti à l'adoption le 12 août 1949 des quatre conventions de Genève et, en 1977, des deux protocoles additionnels. L'article 1, commun aux quatre conventions, ainsi que l'article 1, paragraphe 1, du Protocole additionnel I de 1977 disposent : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent **à respecter et à faire respecter** la

³ Élisabeth PEREZ-VERA, « La protection d'humanité en droit international », (1969) 5 R.B.D.I. 401, 402 et 403 (nos caractères gras).

⁴ *Charte des Nations Unies*, [1945] R.T. Can. n° 7, p. 5.

⁵ *Id.*, art. 1(3).

⁶ É. PEREZ-VERA, *loc. cit.*, note 3, 401.

⁷ La réduction du domaine réservé n'est pas un but chimérique. Le passé répond de l'avenir. Bien des matières y étaient contenues qui ont passé dans le domaine concurrent de la liberté limitée. N. POLITIS, « Les limitations de la Souveraineté », (1925) I R.C.A.D.I. 5, 61.

⁸ Résolution adoptée à la session de Sienne, le 24 avril 1952, article premier, cité dans (1954) 45(2) A.I.D.I. 292.

présente convention **en toutes circonstances** »⁹. Ainsi, les États doivent non seulement respecter sur leur propre territoire les règles du droit humanitaire, mais également veiller au respect de ces règles sur le territoire des autres États. D'ailleurs, le C.I.C.R.¹⁰ précise :

*si une autre puissance manque à ses obligations, chaque Partie contractante (neutre, alliée ou ennemie) doit le ramener au respect de la Convention. Le système de protection exige en effet, pour être efficace, que les États ne se bornent pas à l'appliquer mais encore fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour en assurer le respect universel [...] on doit bien constater que l'article 1, loin d'être une simple clause de style a été volontairement revêtu d'un caractère impératif. Il doit être pris à la lettre.*¹¹

Et la C.I.J. a affirmé clairement que les États sont tenus de respecter le droit humanitaire « envers la Communauté internationale dans son ensemble[...]. Vu l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés; les obligations dont il s'agit sont des obligations **erga omnes** »¹². Aussi, l'article 89 du Protocole I prévoit que « [d]ans le cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à **agir, tant conjointement que séparément**, en coopération avec l'O.N.U. et **conformément à la Charte des Nations Unies** » [nos italiques]. Le droit international humanitaire repose sur un principe ancien : le principe d'humanité¹³. Ce principe vise à assurer à l'individu un minimum d'humanité — en temps de paix et de guerre. En 1949, la C.I.J. identifiait les dispositions de l'article 3 commun aux quatre

⁹ Voir L. CONDORELLI ET L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire en toutes circonstances », dans Christophe SWINARSKI (dir.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève, C.I.C.R., Martinus Nijhoff, 1984, p. 17 (nos italiques).

¹⁰ Comité International de la Croix Rouge.

¹¹ J. PICTET (dir.), *Commentaire 3 à la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, Genève, C.I.C.R., pp. 25-26 (nos caractères gras).

¹² *Affaire de la Barcelona Traction Light and Power Company Ltd.*, [1970] C. I. J. 2, 33.

¹³ Voir Igor. P. BLISHCHENKO, « Les principes du droit international humanitaire », dans C. SWINARSKI (dir.), *op. cit.*, note 9, p. 291.

conventions de Genève de 1949 aux « considérations élémentaires d'humanité »¹⁴ qui sont le droit à la vie et à l'intégrité corporelle¹⁵.

Une question se pose alors : qu'autorisent les règles du droit international en ce qui concerne l'obligation des États de respecter les droits fondamentaux de l'homme? Face au principe de la non-intervention, il apparaît mal aisé de légitimer l'intervention d'humanité. Cependant, à l'heure de l'essor des droits de l'homme, la défense des principes d'humanité ne paraît-elle pas plus importante?

Ainsi, la première partie de notre étude sera consacrée au principe de la non-intervention. Une grande importance sera accordée à l'élaboration de cette notion, puis au sens qu'il convient de lui donner. La deuxième partie abordera l'intervention d'humanité; il y sera question de l'évolution de la notion d'intervention d'humanité et du nouveau rôle que s'apprête à jouer le Conseil de sécurité en tant que détenteur du pouvoir de mettre en oeuvre des mesures coercitives dans le cadre du Chapitre VII.

I. Le principe de non-intervention

Consacré dans les relations internationales et proclamé par la Charte dans l'article 2, aux paragraphes 4 et 7, le principe de la non-intervention est affirmé par la Cour internationale de Justice dans l'**Affaire du détroit de Corfou** :

Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé par la Cour que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait,

¹⁴ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis)*, [1986] C.I.J. 114; *Affaire du détroit de Corfou (Albanie c. Grande-Bretagne)*, [1949] C.I.J. 2, 22.

¹⁵ L'article 3 dispose : « [...] chacune des parties au conflit sera tenue **d'appliquer au moins** les dispositions suivantes : Les personnes qui ne participent pas directement au conflit [...] seront, **en toutes circonstances, traitées avec humanité** [...]. À cet effet, demeurent prohibés [...] a) **les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices**; b) les prises d'otages; c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants; d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable [...] »[nos italiques].

quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. Entre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est une des bases essentielles des rapports internationaux.¹⁶

L'article 2, paragraphe 7, impose aux Nations Unies de ne pas intervenir « dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence d'un État »; le paragraphe 4 du même article défend aux États « de recourir à la menace ou à l'emploi de la force » dans leurs relations internationales.

L'examen des dispositions relatives au principe de la non-intervention dans la **Charte des Nations Unies** fera l'objet d'une première section. Le principe du non-recours à la force sera abordé dans une deuxième section.

A. Les dispositions de la Charte des Nations Unies

Il convient tout d'abord de rappeler que le principe de la non-intervention de l'Organisation mondiale dans les affaires nationales d'un État se trouvait dans le **Pacte de la Société des Nations** en son article 15, paragraphe 8¹⁷. La délégation américaine — qui reçut l'appui des Soviétiques et des Britanniques — se montra très désireuse d'introduire dans la **Charte des Nations Unies** un article inspiré de ces dispositions. Ainsi, fut proposé à Dumbarton Oaks, dans le Chapitre VIII des arrangements relatifs au maintien de la paix et la sécurité internationales, y compris la prévention et la répression de l'agression, section A, l'adoption d'un paragraphe 7 aux termes duquel : « Les dispositions des paragraphes 1 à 6 ne devraient pas être applicables aux situations ou différends découlant de questions qui, en vertu du droit international, relèvent uniquement de la juridiction nationale de l'État intéressé »¹⁸. Il est à noter que ce paragraphe ne se rapportait pas aux mesures que le Conseil de sécurité serait amené à prendre en cas de menaces à la paix ou d'actes d'agression. Puis, un sous-comité

¹⁶ **Affaire du détroit de Corfou**, précitée, note 14, 35 (nos caractères gras).

¹⁷ « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

¹⁸ **Dumbarton Oaks, Propositions relatives à l'établissement d'une Organisation internationale générale**, Ottawa, Commission de l'information en temps de Guerre, p. 16 (ci-après citées : « **Dumbarton Oaks** »).

d'experts juridiques des quatre gouvernements invitants¹⁹ proposa un amendement : un nouveau paragraphe devait être ajouté au chapitre II de la Charte après l'alinéa 6 — pour remplacer le paragraphe 7 du Chapitre VIII, section A :

Rien dans la présente Charte n'autorisera l'Organisation à intervenir dans des questions qui sont essentiellement de la compétence nationale de l'État intéressé, ni n'obligera les membres à soumettre ces questions pour règlement en vertu de la Charte; mais ce principe ne portera pas atteinte à l'application du Chapitre VIII, Section B.²⁰

Aux termes de difficiles négociations, alors qu'aucun des États, à l'exception de la Norvège, n'était opposé à l'inscription du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États dans la Charte, le Comité adopta l'actuel texte de l'article 2, paragraphe 7, dont l'exception relative aux mesures de coercition prévues au chapitre VII résulte d'un amendement australien²¹.

Ainsi, dès les travaux préparatoires, le principe de la non-intervention fut au centre d'un bon nombre de discussions annonciatrices de celles qui se tiendraient pour étudier et le fondement du principe de la non-intervention dans la Charte de l'O.N.U. (1) et le contenu de ce principe (2). Puis, en 1965, l'Assemblée générale adopta la Résolution 2131 (XX) intitulée ***Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*** (3).

1. Le fondement du principe de la non-intervention dans la Charte de l'O.N.U.

La question est de savoir si l'article 2, paragraphe 7, impose une obligation de non-intervention non seulement à l'égard de l'Organisation, mais aussi à la charge des États. Le paragraphe 7 dispose :

Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de

¹⁹ Royaume-Uni, États-Unis, U.R.S.S. et Chine.

²⁰ ***Tableau des Amendements, Observations et Propositions concernant les Propositions de Dumbarton Oaks relatives à l'établissement d'une Organisation Internationale Générale***, 14 mai 1945, p. 4.

²¹ San Francisco, XII, p. 231.

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. [nos caractères gras]

De prime abord, il apparaît que seules sont interdites les interventions de l'Organisation. D'ailleurs, le rapporteur du sous-comité de rédaction chargé de l'étude de l'amendement déclarait : « Il est évident que le sujet qui nous concerne ne se rapporte nullement à l'intervention d'un État dans les affaires qui ressortent de la compétence nationale d'un autre État [...] »²². Cependant, les opinions manifestées au sein du Conseil de sécurité divergeaient. En effet, lors de l'examen de la question grecque au Conseil de sécurité, le représentant de la République socialiste soviétique d'Ukraine s'exprimait en ces termes, lors de la 60^e séance tenue le 4 septembre 1945 : « l'article 2, paragraphe 7, de la Charte n'accorde pas aux États le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre pays. Mais, s'il en est ainsi, cet article et ce paragraphe visent aussi les autorités anglaises qui en ont violé les dispositions »²³. Aussi, à la 66^e séance en date du 11 septembre, le représentant de l'U.R.S.S., se référant au paragraphe 7 de l'article 2, faisait la déclaration suivante : « On ne peut toutefois, à l'aide de ce paragraphe de la Charte, justifier une intervention étrangère dans les affaires intérieures de la Grèce[...] »²⁴. Quant au représentant du Royaume-Uni, il répondait ainsi, lors de la 66^e séance : « J'ai fait remarquer que cet article ne stipule rien de tel, mais qu'il interdit aux Nations Unies, en tant qu'organisme constitué, d'intervenir »²⁵. De même, le 11 mai 1965, lors de la séance 1204 portant sur la question en République Dominicaine, le représentant de l'Uruguay évoquait le préambule de l'article 2 : ***L'Organisation des Nations Unies et ses Membres*** [...] doivent agir conformément aux principes suivants [...] » [nos italiques] pour conclure que le principe de la non-

²² ***Supplément du rapport au premier Comité de la première Commission de la Conférence de San Francisco***, Doc. n° 1070, I. 134 du 18 juin 1945.

²³ ***Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité 1946-1951***, p. 490.

²⁴ ***Id.***

²⁵ ***Id.***, p. 491.

intervention obligeait et l'Organisation, et les États-membres²⁶, et ce, implicitement.

Mais, en 1962, lors de sa 17^e session et aux termes de sa résolution 1815, l'Assemblée générale reconnut :

l'importance primordiale, pour assurer le développement progressif du droit international et favoriser le règne du droit parmi les nations, des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, et des devoirs qui en découlent, lesquels ont été consacrés dans la Charte des Nations Unies, instrument fondamental énonçant ces principes.²⁷

Puis, elle décida : « d'entreprendre, en vertu de l'article 13 de la Charte, une étude des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte en vue de leur développement progressif et de leur codification, de manière à assurer l'application la plus efficace de ces principes »²⁸. Les principes du droit international sont au nombre de sept²⁹ dont « [l]e devoir de ne pas intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale d'un État conformément à la Charte ». La Résolution 1966 (XVIII) votée par l'Assemblée générale institua un Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amica-

²⁶ *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité 1965-1974*, p. 210.

²⁷ ***Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies***, A/Rés./1815 (XVII).

²⁸ *Id.*

²⁹ Les sept principes suivants :

a) Le principe que les États s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de tout autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies;

b) Le principe que les États règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soit pas mises en danger;

c) Le devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État, conformément à la Charte;

d) Le devoir des États de coopérer les uns avec les autres conformément à la Charte;

e) Le principe de l'égalité de droits et de l'autodétermination des peuples;

f) Le principe de l'égalité souveraine des États;

g) Le principe que les États remplissent de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées conformément à la Charte. [nos italiques]

les et la coopération entre les États afin d'examiner ces principes³⁰. La question du principe de la non-intervention dans les relations inter-étatiques sera évoquée au cours des six sessions tenues entre 1964 et 1970.

Lors de la première session qui se tint à Mexico du 27 août au 2 octobre 1964, bien que les membres du Comité spécial³¹ s'entendirent sur le point que le principe de la non-intervention pour les États était rendu obligatoire de façon implicite par la Charte, ne parvinrent pas à un accord quant au fondement de ce principe. D'ailleurs, Sir Kenneth Bailey, le délégué de l'Australie déclara qu'il aimerait parler de « **the scope of principle C considered as a principle of international law** »³², et poursuivit : « **However, principle C was not to be found in express terms anywhere in the Charter except as applied to the Organization itself** »³³. La majorité des membres du Comité estimait que le principe de la non-intervention trouvait son principal appui dans l'article 2, paragraphe 1, selon lequel « [l']Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres ». Le représentant de l'Australie voyait en ce principe la base du devoir de non-ingérence. Le principe de l'égalité souveraine implique le respect de la souveraineté territoriale : « **Paragraph 2 stated that the Organization was based on the principle of the sovereign equality of all its Members. That principle was in customary law the foundation of the duty of non-intervention** »³⁴. Par la suite, le délégué de la France déclara : « Le devoir de non-intervention est le corollaire logique et nécessaire du principe de l'égalité souveraine; on peut même dire que c'est un autre aspect du même principe envisagé, cette fois, dans la perspective du respect par

³⁰ Quatre des sept principes seront examinés : les principes a, b, c et f : l'essentiel des obligations formulées dans la Charte.

³¹ Vingt-six États-membres composaient le Comité spécial : Argentine; Australie; Birmanie (remplace l'Afghanistan retiré du Comité avant la réunion de Mexico); Cameroun, qui se retirera le 2 septembre; Canada; Dahomey; États-Unis; France; Ghana; Guatemala; Inde; Italie; Japon; Liban; Madagascar; Mexique; Nigéria; Pays-Bas; Pologne; République arabe unie; Roumanie; Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord; Suède; Tchécoslovaquie; Union des républiques socialistes soviétiques, Vénézuéla et Yougoslavie.

³² A/AC. 119/SR. 32, p. 10.

³³ *Id.* (nos caractères gras).

³⁴ *Id.*, p. 12.

autrui de la souveraineté des États »³⁵. En ce qui concerne les États-Unis, ils contestèrent l'existence d'un rapport entre l'article 2, paragraphe 7, et le principe de la non-intervention dans les affaires inter-étatiques³⁶. Le délégué des États-Unis s'opposa au représentant de la Yougoslavie pour qui : « **Article 2 (7), in prohibiting United Nations intervention in the domestic affairs of States, also implicitly prohibited such intervention by others States** »³⁷. Se référant aux travaux préparatoires, M. Schwebel, le représentant des États-Unis, affirma que « **The travaux préparatoires of the San Francisco Conference did not support the interpretation that Article 2 (7) was even by implication applicable to intervention by States. Moreover, when the authors of the Charter had meant to refer in that paragraph to States, they had done so** »³⁸. D'ailleurs, la Conférence des Nations Unies a tenu à ce que la Charte exprime clairement le devoir des États de respecter réciproquement leur intégrité territoriale et leur indépendance politique — à cette exception près, l'article 2 est resté tel qu'il fut rédigé à Dumbarton-Oaks. Aussi, le principe de la non-intervention découlerait de l'article 2, paragraphe 4, seul article à se référer aux États :

*it was true that in the United States delegation's view Article 2 (7) of the Charter applied only to intervention by the United Nations, and that intervention by one State in the affairs of another was illicit under the Charter only when it was accompanied by the threat or use of force. Article 2 (7) was the only provision in the Charter which made express reference to non-intervention, and the scope of State intervention was defined only in Article 2 (4).*³⁹

Mais, cette position reçut une critique virulente de la part du représentant de l'Australie qui, se rapportant à la phrase introductive de l'article 2 (« **The Organization and its Members, in pursuit of the Purpose stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles** »⁴⁰), s'exprima en ces termes :

The introductory sentence of article 2 could not be interpreted as meaning that some of the principles applied to the Organization and others

³⁵ Doc. off. AG NU C.1, 20^e sess., Doc. NU A/C. 1/P.V. (1965) 1405, p. 62.

³⁶ Voir aussi Rép. CS, 1965-1974, p. 210.

³⁷ Doc. off. AG NU, Doc. NU A/AC. 119/SR (1964) 25, p. 8.

³⁸ Doc. off. AG NU, Doc. NU A/AC. 119/SR (1964) 32, p. 28.

³⁹ *Id.*, p. 10 (nos caractères gras).

⁴⁰ A/AC. 119/SR 32, p. 11.

to the Member States. The provisions of that Article should not be interpreted too restrictively, and both the Member States and the Organization should act in conformity with all the principles in question.⁴¹

Les divergences furent telles que le Comité ne put arriver à un consensus ni sur le fondement, ni sur le contenu du principe de la non-intervention.

2. Le contenu du principe de la non-intervention

Les Nations Unies ne peuvent intervenir « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État », expression trop générale de laquelle une définition ne peut être dégagée. Le sens du terme intervention donna lieu à une longue discussion lors de la session de Mexico au cours de laquelle deux tendances s'exprimèrent.

Tout d'abord, une conception large⁴² de la notion d'intervention était défendue par les pays de l'Est, d'Amérique latine — dont le Mexique fut l'un des plus ardents défenseurs — d'Afrique et d'Asie. L'intervention ne devait pas être limitée à une intervention armée afin d'imposer à un État une volonté extérieure; la notion devait s'étendre à toute contrainte exercée dans les affaires intérieures d'un État quel que soit le prétexte : économique, politique ou même idéologique. Le délégué de l'U.R.S.S., M. Kazantsev, s'exprimait ainsi :

The principle of non-intervention derived from the principles of equal rights and self-determination of peoples set forth in Article 1 (2) of the Charter, and was based on Article 2 (7) of the Charter. Under that principle, States were obliged to respect the political and social system chosen by each people and not to oppose peoples.⁴³

Ainsi était formulée une notion d'intervention orientée plus spécifiquement vers les contraintes à caractère politique, social et économique. Et le représentant de l'U.R.S.S. poursuivait :

⁴¹ ***Id.***

⁴² Les propositions présentées au Comité spécial par la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie (proposition retirée), le Mexique ainsi que la proposition commune du Ghana, de l'Inde et de la Yougoslavie allaient dans ce sens.

⁴³ A/AC. 119/SR.28, p. 11 (nos caractères gras).

[T]hat principle must be so formulated as to prohibit not only armed intervention, but all direct or indirect intervention in the internal or external affairs of others States, *particular intervention of a political or economic nature and political or economic pressure aimed at preventing peoples from choosing their social system or from taking economic measures to further their interests in their own countries.* The prohibition of intervention of a political or economic nature was of special importance to States which had recently attained independence and which were developing their economies in the direction they had chosen, particularly through the nationalization of foreign monopolies.⁴⁴

Il s'agit de toute évidence d'une définition très large qui n'est pas dénuée de considérations politiques comme le montre la dernière phrase qui incite — ou a incité — les pays d'Amérique latine et les pays afro-asiatiques à se rallier à la position de l'U.R.S.S. De plus, on peut voir, dans cette définition de l'intervention, se formuler le principe du libre choix du système politique et économique des États — en l'occurrence le système socialiste. L'ex-Tchécoslovaquie présenta un projet qui allait également dans le sens d'une définition large de l'intervention, mais qui s'inspirait des articles 15 et 16 de la Charte de l'O.E.A :

It would be noted that the first paragraph of the draft mentioned intervention in the external as well as the internal affairs of States.[...] [Our] delegation had preferred, however, to include such a provision, thus profiting by the collective experience of the American States as reflected in articles 15 and 16 of the Charter of the Organization of American States.⁴⁵

Ainsi, la notion de l'intervention bénéficiait des influences américaine et soviétique. Mais, la proposition du Mexique⁴⁶ nous paraît être celle qui résume le mieux la position défendue par ce groupe de pays :

Every State has the duty to refrain from intervening, alone or in concert with other States, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. The foregoing principle prohibits any form of interference or attempted threat against

⁴⁴ *Id.*, pp. 15 et 16 (nos caractères gras).

⁴⁵ A/AC. 119/SR. 25, p. 6.

⁴⁶ Principe C : The duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter.

the personality of the State or against its political, economic and cultural elements.

Consequently, every State has the duty to refrain from carrying out any of the acts specified hereunder, as also any other acts which may possibly be characterized as intervention :

(1) The use or encouragement of the use of coercive measures of an economic or political nature in order to force the sovereign will of another State and obtain from the latter advantages of any kind;

(2) Permitting, in the areas subject to its jurisdiction, or promoting or financing anywhere :

(a) The Organization or training of land, sea or air armed forces of any type having as their purpose incursions into other States;

(b) Contributing, supplying or providing arms or war materials to be used for promoting or aiding a rebellion or seditious movement in any State, even if the latter's Government is not recognized; and

(c) The Organization of subversive or terrorist activities against another State;

(3) Making the recognition of Governments or the maintenance of diplomatic relations dependent on the receipt of special advantages;

(4) Preventing or attempting to prevent a State from freely disposing of its natural riches or resources;

(5) Imposing or attempting to impose on a State a specific form of organization or government;

(6) Imposing or attempting to impose on a State the concession to foreigners of a privileged situation going beyond the rights, means of redress and safeguards granted under the municipal law to nationals.⁴⁷

Cette conception fut l'objet de nombreuses critiques de la part du représentant du Royaume-Uni pour lequel l'énumération — limitative — des actes constitutifs d'une forme d'intervention apparaît trop rigide dans la mesure où peut être assimilée à une intervention une mesure entrant « dans le cadre des relations diplomatiques normales ». De même, certaines mesures de coercition prises à l'encontre d'un État peuvent ne pas entrer dans la liste des mesures définies comme constitutives d'interventions. Et, d'une façon générale, pour les représentants des États-Unis et

⁴⁷ A/AC.119/L.24.

du Royaume-Uni, le principe de la non-intervention découle de l'article 2, paragraphe 4 : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, **de recourir à la menace ou à l'emploi de la force** [...] » [nos italiques]. L'intervention ne saurait être assimilée à des actes n'impliquant ni la menace ni l'emploi de la force. Aussi devant le désir des États-Unis d'enserrer la notion d'intervention dans le cadre de l'article 2, paragraphe 4, le délégué de l'Australie déclara que le paragraphe 4 de l'article 2 « **was not expressly concerned with the duty of non-intervention, and was only incidentally concerned with it in connexion with its general prohibition of the use of force** »⁴⁸, le délégué du Mexique se prononçait dans le même sens : « **Article 2 (4) constituted a special legal category because it came under special rules not applicable to other acts of intervention** »⁴⁹. Les actes impliquant la menace ou l'emploi de la force constituent une forme d'intervention, mais il ne s'agit pas d'une condition *sine qua non*; des actes très divers peuvent être constitutifs d'intervention.

Dès lors, on peut se demander si les arguments invoqués sont toujours de nature juridique. Ne faut-il pas voir des considérations d'ordre politique dans la réticence des États-Unis à reconnaître le principe de la non-intervention dans les relations inter-étatiques au sens de l'article 2, paragraphe 7? Il s'agirait d'une réticence laissant conjecturer les interventions des États-Unis, en Amérique latine, plus particulièrement.

À l'issue de la conférence de Mexico, les divergences furent telles que « le comité a approuvé à l'unanimité, comme le lui recommandait le comité de rédaction, une déclaration aux termes de laquelle il n'avait pas été à même d'arriver à un consensus sur ces principes »⁵⁰; il s'agissait des principes concernant le règlement pacifique des différends et de la non-intervention dans les affaires intérieures. Mais, à sa 20^e session en 1965, l'Assemblée générale adoptera la Résolution 2131 (XX) intitulée **Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté**.

⁴⁸ A/AC. 119/SR. 32, p. 12.

⁴⁹ A/AC. 119/SR. 30, p. 7.

⁵⁰ **Comité spécial sur les principes de droit international**, (1964) 1 Chronique mensuelle de l'O. N. U. n° 2, p. 58.

3. La Résolution 2131 (XX)

Le 21 décembre 1965, la Résolution 2131 (XX) est adoptée par l'Assemblée générale.

Le 24 septembre 1965, M. A.A. Gromyko, le ministre des Affaires étrangères de l'Union des républiques socialistes soviétiques, demanda à l'Assemblée générale d'examiner la question de « l'inadmissibilité de l'ingérence dans les affaires intérieures des États et la question de la sauvegarde de leur indépendance et de leur souveraineté »⁵¹. L'intervention armée de certains États dans les affaires intérieures d'autres États⁵² devait être condamnée par l'Organisation des Nations Unies. D'ailleurs, l'Union soviétique avait joint à sa lettre un projet de déclaration ainsi qu'un mémorandum explicatif : « [certaines puissances] cherchent à entraver la marche en avant de l'histoire par des actes d'agression et l'intervention ouverte dans les affaires intérieures d'États et des peuples indépendants qui luttent contre la domination coloniale pour leur libération nationale et leur existence indépendante et souveraine »⁵³. La première Commission fut chargée par l'Assemblée de l'examen de la question, les mêmes divergences déjà exprimées à Mexico ressurgirent, or, cette fois, la thèse exprimée dans deux projets de résolutions — présentés par le groupe latino-américain d'une part, et d'autre part, par l'ex-Yougoslavie et les pays du groupe afro-asiatiques — eurent raison des désaccords. Le vote du projet devant l'Assemblée donna les résultats suivants : 109 pour, une abstention — celle du Royaume-Uni — et aucune opposition.

Le projet de déclaration soviétique était assez ambitieux et fut l'objet de nombreux amendements, notamment de la part des États-Unis et du Royaume-Uni. La résolution présentée le 3 décembre à l'Assemblée générale devrait consister en une confirmation pour chaque État souverain, chaque peuple, des droits inaliénables à la liberté, à l'indépendance et à la défense de sa souveraineté; en outre, ces droits devraient être pleinement protégés.

⁵¹ A/5977, p. 1.

⁵² Événements au Viet-Nam, en République Dominicaine, au Congo et dans d'autres régions du Monde. En ce qui concerne le Viet-Nam, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures canadien, M. Paul Martin, déclarait à l'Assemblée générale que ce pays devait pouvoir choisir son destin sans subir des pressions telles que des intimidation, subversion ou intervention militaire.

⁵³ Chronique mensuelle de l'O.N.U., janvier 1966.

gés. Les Membres de l'Organisation devraient s'acquitter des obligations découlant de la Charte. De plus, les actes constituant une intervention armée ou autre dans les affaires intérieures des États, ainsi que tous autres actes dirigés contre la lutte légitime des peuples pour leur indépendance et leur liberté nationale seraient soumis à une obligation de cessation immédiate et à une interdiction pour l'avenir. Les États seraient conviés à respecter, dans leurs relations internationales, le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre État, et ce, sous quelque prétexte : économique, politique ou idéologique. Et, l'Assemblée générale aurait le pouvoir « de punir » — en quelque sorte — les États ayant violé le principe de la non-intervention lesquels, de ce fait, assumeraient une lourde responsabilité devant les autres peuples.

L'ajout d'un nouveau paragraphe était essentiel pour le représentant des États-Unis. Ainsi, serait condamnée toute intervention, directe ou indirecte, d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État : que cette intervention comporte des attaques et une invasion armées ou le fait d'entreprendre, d'encourager ou d'appuyer des mouvements visant à renverser par la force le gouvernement d'un État indépendant, y compris la formation et l'infiltration de personnel, l'encouragement à la subversion ou au terrorisme et la fourniture clandestine d'armes et d'autre matériel. De plus, en ce qui concerne le droit à l'autodétermination, il conviendrait de spécifier que ce droit comprend le droit pour un État de se défendre contre toute menace extérieure allant à l'encontre de la liberté de son développement politique, économique, social et culturel. Le Royaume-Uni proposa cinq dispositions qui ne diffèrent pas de manière fondamentale avec les amendements proposés par les États-Unis si ce n'est quelques références aux droits et devoirs des États membres de coopérer⁵⁴. Quant au représentant du Pakistan, il proposa que mention soit faite, au dispositif du projet soviétique, de l'obligation des États de régler leurs différends internationaux de manière pacifique. Deux projets de résolution seront aussi proposés : la déclaration des 18 puissances⁵⁵ et le projet de la

⁵⁴ Voir *Non-intervention*, (1966) 3 Chronique mensuelle de l'O. N. U. n° 1, p. 28.

⁵⁵ Les co-auteurs sont les États suivants : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, Costa Rica, le Chili, l'Équateur, El Salvador, Haïti, le Honduras, le

République arabe unie⁵⁶. Ces projets très peu différents — ils reprennent les points suivants : le principe de la non-intervention dans les relations inter-étatiques, le droit des peuples et des nations à l'autodétermination, la nécessité de maintenir la paix et la sécurité internationale — donnèrent naissance à un projet de déclaration commun auquel la Première Commission donna la préférence pour le vote. Il sera adopté sans opposition. Lors du débat à la Commission, les délégations désapprouvèrent et même allèrent jusqu'à condamner l'intervention d'un État ou de plusieurs États dans les affaires intérieures d'un autre État et la Commission, après examen des différents projets, adopta un projet approuvé par la suite par l'Assemblée.

La Résolution 2131 prévoit dans son paragraphe premier :

*Aucun État n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. Par conséquent, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels sont condamnées.*⁵⁷

Le paragraphe deuxième donne, aussi, une définition assez large des formes d'ingérence : « ***l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature*** pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains ou pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit »⁵⁸. De plus, « [t]ous les États doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre État ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre État ». La portée de la Résolution est vaste, la

Mexique, le Nicaragua, Panama, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay, le Venezuela et le Guatemala.

⁵⁶ Par la suite, ce projet sera approuvé par l'Algérie, la Birmanie, le Burundi, le Cameroun, Chypre, l'Inde, l'Irak, la Jordanie, le Kenya, le Koweït, le Liban, la Libye, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Nigéria, le Rwanda, l'Arabie Saoudite, la Syrie, le Togo, l'Ouganda, la République arabe unie, la République unie de Tanzanie, le Yémen, la Yougoslavie et la Zambie.

⁵⁷ ***Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté***, A/Rés/2131 (XX) (ci-après citée : « Rés. 2131 (XX) ») (nos caractères gras).

⁵⁸ *Id.* (nos italiques).

pratique de l'intervention « sous quelque forme que ce soit »⁵⁹ est condamnée puisqu'elle constitue « une violation de l'esprit et de la lettre de la Charte, mais encore tend à créer des situations qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales »⁶⁰. Ainsi, la conception de la notion de l'intervention préconisée par les États-Unis et le Royaume-Uni — c'est à dire réduite au paragraphe 4 de l'article 2 — n'est pas consacrée. L'intervention ne se limite plus à l'usage de la force armée, elle peut s'exercer selon d'autres moyens. Les interventions pacifiques constituent aussi des violations du droit international en tant qu'elles portent atteinte à la souveraineté d'un État. Et, la Résolution 2131 reprenait aux paragraphes 1 et 2 les dispositions des articles 15 et 16 de la Charte de l'O.E.A.⁶¹. Ces deux articles soulignaient les formes diverses que pouvait revêtir l'intervention. D'ailleurs, le préambule de la Résolution réaffirmait : « le principe de la non-intervention proclamé dans les Chartes de l'Organisation des États américains[...] »⁶².

Mais, trop vite adoptée et n'ayant pas bénéficié d'une étude approfondie — selon certaines délégations — la Résolution n'aborde pas la question du fondement du principe de la non-intervention. Dans son préambule, aucune référence n'est faite à un article spécifique de la Charte. En effet, le préambule reconnaît que « le respect rigoureux du principe de la non-intervention des États[...] est essentiel pour **la réalisation des buts et principes des Nations Unies** », aussi « l'intervention directe, [...] toutes les formes d'intervention indirecte constituent[...] **une violation de la Charte des Nations Unies** » [nos italiques]. Ni l'article 2, paragraphe 7, ni aucune autre disposition ne sont mentionnés.

⁵⁹ *Id.*, par. 4.

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ Art. 15 : « Aucun État ou groupe d'États n'a le droit **d'intervenir directement ou indirectement**, pour quelque motif que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. Le principe précédent **exclut non seulement l'emploi de la force armée, mais aussi de toute autre forme d'ingérence ou de tendance attentatoire à la personnalité de l'État et aux éléments politiques, économiques et culturels qui la constituent** » [nos italiques].

Art. 16 : « Aucun État ne peut appliquer ou prendre des mesures coercitives de caractère économique et politique pour forcer la volonté souveraine d'un État et obtenir de celui-ci des avantages d'une nature quelconque ».

⁶² Rés./2131 (XX), précitée, note 57.

En 1966, lors de la deuxième session du Comité spécial, deux propositions⁶³ en vue d'affaiblir⁶⁴ le contenu de la Résolution 2131 furent soumises à l'Assemblée générale mais, sans succès. Par la suite, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, le 24 octobre 1970, l'Assemblée générale adopta la Résolution 2625 (XXV), intitulée **Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies**, qui reprenait les dispositions de la Résolution 2131.

La Résolution 2131 a une importance symbolique d'un double point de vue. Il est très heureux que les États se soient prononcés à l'unanimité — à l'exception du Royaume-Uni — sur la Résolution en matière de non-intervention, projet d'origine soviétique. Les États du groupe afro-asiatique apportent toujours leur appui à ce type de principe. Mais, il est très surprenant de constater que les États-Unis — État le plus visé par ce projet⁶⁵ — aient donné leur vote en faveur de cette résolution pour la non-intervention des États dans les affaires intérieures et extérieures d'un autre État. Il s'agit d'une situation atypique : volonté de s'engager dans la voie de la coexistence pacifique? Il s'agirait plutôt d'un rééquilibrage des forces soviéto-américaines⁶⁶ au sein de l'Organisation des Nations Unies. Ainsi, les États-Unis et l'U.R.S.S. sont portés à voter en faveur d'une résolution considérée comme centriste. Une résolution qui condamne l'intervention dans les affaires des États est adoptée, alors que les temps présents sont caractérisés par des interventions considérables dans les affaires des États.

Il est certain que l'article 2, paragraphe 7, représente un article important — voire central — au sein de l'Organisation des Nations Unies puisqu'il se rapporte à la délicate question du principe de la non-intervention. La Résolution 2131 prohibe, entre

⁶³ Déposées l'une par l'Inde, le Liban, la République arabe unie, la Syrie et la Yougoslavie, l'autre par l'Italie et l'Australie.

⁶⁴ Le représentant du Mexique déclara : « apporter des limitations au devoir des États de ne pas intervenir dans les affaires intérieures des autres États reviendrait à affaiblir la Déclaration ».

⁶⁵ L'U.R.S.S. voulait dénoncer les cas d'interventions militaires des États-Unis à travers le monde.

⁶⁶ Les États-Unis étaient jusqu'à présent majoritaires.

autres, toute forme et toute menace d'intervention armée dans les relations inter-étatiques. Aucune exception n'était envisagée. Il s'agit alors d'examiner l'interdiction générale du recours à la force par la **Charte des Nations Unies**.

B. Le principe de l'interdiction du recours à la force

L'article 2, paragraphe 4, de la Charte de San Francisco dispose : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». Ce paragraphe, institué pour, selon le préambule, « préserver les générations futures du fléau de la guerre » a pour but la préservation de la paix et le maintien de la paix et de la sécurité internationale⁶⁷.

La portée de l'article 2, paragraphe 4, est étendue puisque ce n'est plus seulement la guerre qui est interdite — à l'instar du Pacte de Paris⁶⁸ — mais tout usage de la force dans les rapports internationaux, fut-ce même sous la forme d'une simple menace. Mais affirmer que la guerre —moyen de régler, jadis, les conflits internationaux — et le droit de recourir à la force ont disparu serait une vision trop simpliste du droit international établi par le système des Nations Unies. Car, le recours à la force est interdit « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». Ainsi, tout recours à la force n'est pas explicitement interdit. Tout d'abord, la mention dans le paragraphe 4 « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État » a été insérée à la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale afin de renforcer le principe. Dans les Propositions de Dumbarton Oaks, le paragraphe 4 prévoyait : « Les Membres de l'Organisation s'abstiendront, dans leurs relations internationales, d'avoir recours aux menaces ou à l'emploi de la force, de toute manière incompatible avec les buts de

⁶⁷ Art. 1 : «Les buts des Nations Unies sont les suivants : 1. Maintenir la paix et la sécurité internationales [...]»

⁶⁸ La Convention de Paris mettait fin à la règle traditionnelle de la compétence discrétionnaire de guerre.

l'Organisation »⁶⁹. Il fut procédé à cet ajout à la demande des États les plus faibles. Ils désiraient l'insertion dans la Charte d'une disposition apportant plus clairement dans ses termes la garantie de l'interdiction du recours à la force. Cependant, le délégué de la Norvège demanda un nouvel examen du paragraphe 4 — plus particulièrement des modifications — pour dissiper l'équivoque en ce qui concernait la prohibition du recours à la force en dehors d'une action de l'Organisation. En effet, la proposition norvégienne était favorable à la suppression de l'expression « intégrité territoriale et indépendance politique », expression qui atténuait le principe de l'interdiction. Mais, selon le délégué des États-Unis « les intentions des auteurs du texte originel étaient de déclarer dans les termes les plus généraux, une interdiction absolue et sans restrictions; la phrase "ou de toute autre manière" visait à assurer qu'il n'y aurait pas de lacunes »⁷⁰. Aussi, pour citer Brownlie : « ***The conclusion warranted by the travaux préparatoires is that the phrase under discussion was not intended to be restrictive but, on the contrary, to give more specific guarantees to small states and it cannot be interpreted as having a qualifying effect*** »⁷¹. On peut, par ailleurs, évoquer une ressemblance avec l'article 10 du ***Pacte de la Société des Nations*** dont la première phrase imposait à ses États-membres l'obligation de « respecter et ***maintenir*** contre toute agression extérieure l'intégrité et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société » [nos italiques]. Mais, alors que l'article 10 met à la charge des Membres de la S.d.N. deux obligations, l'article 2, paragraphe 4, est plus timoré puisqu'il n'impose aux États-membres que l'obligation d'abstention. La délégation néo-zélandaise proposa un amendement au texte actuel de l'article 2, paragraphe 4, pour donner, à l'instar de l'article 10, un sens plus positif au droit de se défendre soi-même. Ainsi, l'amendement proposé tendait à créer pour les États-membres des Nations Unies « l'engagement collectif de s'opposer à tout acte d'agression contre tout Membre de l'Organisation »⁷².

⁶⁹ ***Dumbarton Oaks, op. cit.***, note 18, p. 8.

⁷⁰ U.N.C.I.O., vol. VI, p. 340.

⁷¹ Ian BROWLIE, ***International law and the use of force by states***, Oxford, Clarendon Press, 1963, p. 67.

⁷² U.N.C.I.O., ***op. cit.***, note 70, pp. 349-353. L'amendement fut rejeté en raison des difficultés pour définir la notion d'agression.

Ainsi, quoique le recours à la force ne soit expressément prohibé que dans les relations internationales et en raison de sa finalité, il reste que des limites à l'article 2, paragraphe 4, sont permises par la Charte elle-même (1). Aussi, la pratique a vu naître d'autres limitations à la prohibition du recours à la force (2). Et, l'article 2, paragraphe 4, soulève de nombreux problèmes d'interprétation quant aux expressions « dans leurs relations internationales », « intégrité territoriale » et « indépendance politique » (3).

1. L'emploi de la force prévu par la Charte

L'article 2, paragraphe 4, ne doit pas être lu de façon isolée; la lecture de ces dispositions doit être complétée par celle d'autres articles de la Charte. Ainsi, deux exceptions ont été expressément prévues par la Charte : la légitime défense prévue à l'article 51 et les actions collectives décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unie — en vue de faire face à une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression — qui résulte de l'article 42.

Il faut dès à présent écarter les dispositions des articles 53 et 107 concernant l'action contre les États ex-ennemis; en raison du changement de circonstances, ces dispositions sont devenues caduques. Par ailleurs, elles n'avaient jamais été appliquées.

La légitime défense est inhérente à tout système juridique; notion établie dans l'ordre interne, elle fut transposée dans l'ordre international. Il s'agit d'une exception nécessaire. Ce droit est qualifié de naturel et l'article 51 du Chapitre VII⁷³ prévoit : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au **droit naturel** de légitime défense, individuelle ou collective ⁷⁴, dans le cas où un Membre des Nations Unies est ***l'objet d'une agression armée*** [...] » [nos italiques]. Ce droit de légitime défense n'est cependant pas illimité, puisque seule l'agression armée en permet l'exercice. Mais, les rédacteurs de la Charte se refusèrent à donner une définition de l'agression, le soin en fut laissé au Conseil de sécurité. Il devait procéder au cas par cas pour décider quelle

⁷³ Chapitre intitulé « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ».

⁷⁴ La notion de légitime défense trouva son origine dans la pratique inter-américaine — Acte de Chapultepec en date du 5 mars 1945.

mesure constituait une menace contre la paix ou une rupture de la paix. En 1974, soit 30 années après l'entrée en vigueur de la Charte, l'Assemblée générale adopta par consensus la Résolution 3314 (XXIX) dont l'article 1 dispose : « L'agression est l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies [...] ». Ainsi, une définition de l'agression semblait être donnée⁷⁵. L'article 51 introduit les termes suivants : « droit [...] de légitime défense, individuelle ou collective », ce droit est étendu à un groupe d'États agissant d'un commun accord. Quant aux conditions d'exercice de ce droit de légitime défense, l'article 51⁷⁶ est, somme toute, assez explicatif; il convient de remarquer que le droit de légitime défense collective répond aux mêmes conditions que celles de la légitime défense individuelle.

À titre d'exemple, l'argument de légitime défense fut invoqué par la Tanzanie en 1979. En réponse à l'agression ougandaise d'octobre 1978 — qui avait abouti à l'annexion d'une partie du territoire tanzanien — et après avoir annoncé son intention de riposter par la force, le gouvernement de Nyerere eut effectivement recours à la force pour pénétrer sur le territoire ougandais. D'ailleurs, le président de la Tanzanie déclara : « **[This war] that being conducted by Tanzania in southern Uganda, was presented as being the "continuation" of the action in self-defence against the aggression committed by Uganda against Tanzania at the end of 1978.** »⁷⁷ Puis, à la réunion de l'O.U.A. en date du 17 juillet 1979, il conclut dans un rapport écrit : « **The war between Tanzania and Ibi Amin's régime in Uganda was caused by the Ugandan**

⁷⁵ L'article 3 de la Résolution 3314 énumère une série d'actes constitutifs d'une agression armée. Il s'agit d'une liste non limitative, l'article 4 de la même résolution dispose que « [...] le Conseil de sécurité peut qualifier d'autres actes d'actes d'agression conformément aux dispositions de la Charte ».

⁷⁶ « [...] jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'à le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

⁷⁷ N. RONSITTI, *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, p. 102.

army's aggression against Tanzania and Ibi Amin's claim to have annexed part of Tanzanian territory. There was no other cause for it. »⁷⁸

La seconde exception à la règle de l'interdiction du recours à la force est constituée par les procédés de sécurité collective. Si le Conseil de sécurité « constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression » aux termes de l'article 39, il peut, en vertu de l'article 42, décider toutes mesures impliquant l'emploi de la force armée⁷⁹ qu'il jugerait nécessaire « au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ». Cependant, les rédacteurs de la Charte se sont abstenus de définir ce qu'il fallait entendre par « menaces contre la paix », « rupture de la paix » ou « acte d'agression ». Le Conseil de sécurité a donc un pouvoir discrétionnaire pour qualifier de telles situations. De même, l'article 39 prévoit que « [l]e Conseil de sécurité décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale », mais de quelles mesures s'agit-il? Selon l'article 49, les États-membres se prêtent mutuellement assistance pour l'exécution de ces mesures. Il est spécifié à l'article 43 que les obligations à caractère spécifiquement militaire auraient dû se faire « conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux [...] conclus entre le Conseil de Sécurité et des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de Sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation [...] ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives »⁸⁰. Ces accords militaires bilatéraux ne furent jamais conclus, les Membres des Nations Unies n'ont jamais maintenu « des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale »⁸¹ et le Comité d'état-major ne fut, également, jamais installé. Cependant, ce n'est qu'avec l'accord des cinq puissances disposant du droit de veto que le Conseil de sécurité agit au titre de l'article 7⁸², or, l'usage systématique de ce droit eut pour effet

⁷⁸ *Id.*, p. 105 (nos caractères gras).

⁷⁹ « [F]orces aériennes, navales ou terrestres ».

⁸⁰ *Charte des Nations Unies*, précitée, note 4, art. 43.

⁸¹ *Id.*, art. 45.

⁸² L'abstention ne paralysant pas le système contrairement au vote négatif très souvent utilisé depuis la guerre de Corée (le Conseil de sécurité avait adopté,

de paralyser le fonctionnement des mécanismes de sécurité collective. Alors, le 3 novembre 1950, l'Assemblée générale adopte la Résolution Acheson : elle prévoit l'auto-saisine de l'Assemblée générale lorsque le Conseil de sécurité ne peut s'acquitter « du maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Et, les opérations du maintien de la paix ont été mises en place pour se substituer à la sécurité collective. Elles consistent en l'envoi de casques bleus dans une zone de belligérance, sous l'autorité du Secrétaire général.

Donc, nonobstant le principe de l'article 2, paragraphe 4, la lecture des articles de la Charte se rapportant aux actions armées a permis de dégager trois exceptions. Le recours à la force est permis sous l'autorité de l'Organisation qui est dotée de compétences opérationnelles pour le maintien de la paix.

De la pratique, une quatrième exception ressort : le recours à la force opéré par un peuple dans le cadre de l'exercice de son droit à l'autodétermination contre un régime colonial, raciste ou contre une domination étrangère. Il fut reconnu que ce recours à la force n'était pas illicite et s'inscrivait dans la catégorie des conflits armés internationaux. Dans la pratique internationale, le principe posé par l'article 2, paragraphe 4, fut l'objet de nombreuses interprétations. Le principe fut réitéré de nombreuses fois dans des déclarations politiques unilatérales, des traités et des résolutions dont la plus importante est la Résolution 2625 (XXV). Et, si de nombreuses résolutions⁸³ des Nations Unies appellent les États à la stricte observance du principe de non-intervention dans les relations inter-étatiques, les États ont utilisé de nombreuses fois la force armée pour intervenir dans les affaires d'un autre État.

2. Les limites au recours à la force, la pratique

Il est fait usage de la force armée par un État lors d'interventions unilatérales dans les guerres civiles. Il s'agit

en juin 1950, trois résolutions dénonçant l'agression nord-coréenne et invitant les membres de l'Organisation à porter aide et assistance à la Corée du Sud. Elles ne purent être adoptées qu'en raison de l'absence du représentant de l'U.R.S.S., sans l'accord exigé par l'article 27).

⁸³ Résolution 31/91 de 1976; Résolution 36/103 de 1981.

d'interventions pour assurer le respect du droit international violé par un État tiers et afin d'assurer la sauvegarde des particuliers.

Dans son arrêt du 27 juin 1986, la C.I.J. fournissait des indications quant à une éventuelle définition du principe de non-intervention :

*[D]'après les formulations généralement acceptées, ce principe interdit à tout État ou groupe d'États d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. L'intervention interdite doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures. L'intervention est illicite lorsqu'à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte. Cet élément de contrainte, constitutif de l'intervention prohibée et formant son essence même, est particulièrement évident dans le cas d'une intervention utilisant la force, soit sous la forme d'une action militaire soit sous celle, indirecte, du soutien à des activités armées subversives ou terroristes à l'intérieur d'un autre État.*⁸⁴

De même, « l'appui fourni par les États-Unis, jusqu'à la fin septembre 1984, **aux activités militaires et paramilitaires** des contras au Nicaragua, **sous forme de soutien financier, d'entraînement, de fournitures d'armes, de renseignements et de soutien logistique** constitue une violation indubitable du principe de non-intervention »⁸⁵. Mais, la Cour considérait que l'interruption de l'aide économique, la réduction brutale du quota d'importation de sucre et de l'embargo commercial décrété 1^{er} mai 1985 n'étaient pas des violations du principe. Effectivement, il n'existe pas en droit international de garantie quant à la liberté des échanges commerciaux. Ainsi, sont interdites, d'une part, l'intervention armée directe et, d'autre part, l'intervention en faveur des insurgés.

L'intervention directe se définit, de façon générale, comme le fait pour les forces armées d'un État de pénétrer sur le territoire d'un autre. L'intervention en faveur des insurgés est dite indirecte. Rosalyn Higgins donne la définition suivante :

⁸⁴ *Activités militaires et paramilitaire au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis)*, précité, note 14, 108 (nos caractères gras).

⁸⁵ *Id.*, 124 (nos italiques).

*Indirect aggression has two main facets, both of which may be inextricably interwoven in any given case. The first consists of ideological propaganda of such intensity that its objective is the fomenting of civil war within a State in order to overthrow by force the legally established government. The second is the giving of military aid and comfort in the form of arms, training, resting facilities, volunteer aid [...] to the rebels.*⁸⁶

On remarquera les similitudes avec les dispositions de la Résolution 2625 qui prévoit : « Tous les États doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre État ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre État ». De plus, dans son arrêt du 27 juin 1986, la C.I.J. semble accentuer le caractère de la violation du principe de la non-intervention par l'emploi de l'expression « violation indubitable ».

Et, la condamnation du principe de non-intervention par la C.I.J., dans l'**Affaire du Détroit de Corfou**, fut énergique :

*Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'Organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. L'intervention est peut-être moins acceptable encore dans la forme particulière qu'elle présentait ici, puisque réservée par la nature des choses aux États les plus puissants, elle pourrait aisément conduire à fausser l'administration de la justice internationale elle-même.*⁸⁷

La condamnation, dès 1949, de cette pratique est non équivoque, sans appel. Cependant, il reste encore des ambiguïtés quant à la rédaction de l'article 2, paragraphe 4.

3. L'interprétation de l'article 2, paragraphe 4

Il est spécifié dans l'article 2, paragraphe 4, que la force ne peut être employée « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les Nations Unies ».

⁸⁶ R. HIGGINS, « The legal limits to the use of force by sovereign States, United Nations Practice », (1961) B. Y. B. I. L. 269, 289.

⁸⁷ **Affaire du Détroit de Corfou**, précitée, note 14, 35.

La mention de l'expression « intégrité territoriale » protège le territoire de l'État contre l'envoi des forces armées d'un autre État. La Résolution 2625 (XXV) précise que « [t]out État a le devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour violer les frontières internationales existantes de tout autre État »⁸⁸. Ainsi, le territoire de l'État est inviolable, les lignes de frontière ne peuvent être franchies. La Résolution prévoit que ne peuvent être violées « les lignes internationales de démarcations, telles que les lignes d'armistice »⁸⁹. L'indépendance politique d'un État est violée s'il est porté atteinte à sa liberté de prendre des dispositions de nature politique. Il appartient au gouvernement de l'État, seul, de régler ses problèmes de politique interne. Des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale ne font pas la différence entre respect de la souveraineté, d'une part et respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'autre part. Ainsi, le recours à la force est interdit contre l'intégrité territoriale d'un État ou contre son indépendance politique.

L'expression « d'une manière incompatible avec les buts des Nations Unies » nous renvoie au préambule ainsi qu'au chapitre I de la Charte de San Francisco intitulé « Buts et principes ». Le préambule déclare : « Nous, peuples des Nations Unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ». Le recours à la force n'est pas compatible avec ce but, incontestablement. De plus, l'article 1 dispose : « Les buts des Nations Unies sont les suivants : [m]aintenir la paix et la sécurité internationale ». On ajoute aussi, « les peuples et les gouvernements qui participèrent à [l'élaboration de la Charte] [...] étaient animés d'un désir commun de sauvegarder la paix et la sécurité dans un monde dévasté par la guerre ». Le maintien de la paix est le but principal des Nations Unies. Les Membres de l'Organisation ne peuvent aller à l'encontre de ce but principal.

L'obligation qui prohibe le recours à la force se trouve limitée à l'emploi de la force dans les « relations internationales ».

⁸⁸ *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, A/Rés./2625 (XXV) (ci-après citée : « Rés. 2625 (XXV) »).

⁸⁹ *Id.*

L'emploi de la force à l'intérieur même de l'État ne serait donc pas interdit par la Charte, il s'agit d'une question qui relève du domaine réservé des États. Or, le domaine réservé apparaît comme illusoire⁹⁰. Et, en ce qui concerne les problèmes coloniaux, les relations entretenues entre la puissance administrative et le territoire non autonome sont des relations de droit international. En effet, la Résolution 2625 dispose que : « le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non-autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État qui l'administre »⁹¹.

Ainsi, la disposition de l'article 2, paragraphe 4, interdit tout recours effectif à la force ainsi que toute menace de son emploi. Et, la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte des Nations Unies proclame :

Pareil recours à la menace ou à l'emploi de la force constitue une violation du droit international et de la Charte des Nations Unies et ne doit jamais être utilisé comme moyen de règlement des problèmes internationaux. Une guerre d'agression constitue un crime contre la paix, qui engage la responsabilité en vertu du droit international.⁹²

La Commission du droit international soulignait : « le droit de la Charte concernant l'interdiction de l'emploi de la force constitue en soi un exemple frappant d'une règle de droit international qui relève du *jus cogens* »⁹³.

Cependant, il existe un véritable écart entre les dispositions de la Charte étudiées ci-dessus et la pratique internationale caractérisée par un nombre croissant d'interventions armées justifiées par des motifs d'humanité. La deuxième partie sera consacrée à l'étude de l'intervention d'humanité.

II. L'intervention d'humanité

L'entière partie de notre étude sera consacrée aux interventions armées. « [L]es interventions qui n'impliquent pas l'emploi

⁹⁰ N. POLITIS, *loc. cit.*, note 7.

⁹¹ Rés. 2625 (XXV), précitée, note 88.

⁹² *Id.*

⁹³ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, précitée, note 14.

de la force ne présentent aucun intérêt particulier, car elles apparaîtront en général comme des incidents normaux de la vie des relations internationales »⁹⁴.

La pratique des interventions d'humanité est ancienne. Grotius, Vattel⁹⁵, Puffendorf, Suarez et Vittoria soutenaient que l'intervention par le recours aux armes est justifiée lorsqu'il s'agit de défendre les droits les plus fondamentaux des hommes. On citera l'intervention militaire française de 1860 en Syrie — qui était alors un territoire turc — pour protéger les Chrétiens maronites après le massacre de plusieurs milliers d'entre eux par les Druses musulmans. Le ministre français des Affaires étrangères de l'époque justifia l'opération, en déclarant, dans une note adressée à l'ambassadeur de France à Constantinople : « Il ne s'agit aujourd'hui ni de dissentiments politiques, ni de rivalité d'influence; ***l'humanité exige une prompte intervention et des dispositions urgentes*** »⁹⁶ et ajoutait : « ***C'est uniquement dans un sentiment d'humanité et en vue d'arrêter l'effusion de sang*** et de prévenir de plus grands malheurs que la France a accepté la mission que les Puissances, d'un commun accord, lui ont confiée en Syrie »⁹⁷. Et, en 1898, l'intervention des États-Unis à Cuba fut justifiée par des considérations d'humanité : « ***to put an end to the shocking treatment which the military authorities were inflicting upon the non-combatant population in their futile efforts to suppress insurrection*** »⁹⁸. De même, l'intervention contre la Turquie de la Grèce, de la Bulgarie et de la Serbie en octobre 1912 constitue un précédent approprié : « ***According to the justification given by Greece, these States resorted to force in order to put an end to the alleged mistreatment of the Christian populations in Macedonia*** »⁹⁹. Aussi, lors de l'affaire dominicaine en 1965, le président Johnson déclarait :

⁹⁴ É. PEREZ-VERA, *loc. cit.*, note 3, 414.

⁹⁵ « Toute puissance étrangère est en droit de soutenir un peuple opprimé qui lui demande son assistance » : *Le code diplomatique de l'Europe*, vol. 2, p. 279.

⁹⁶ Alexandre-Charles KISS, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, t. 2, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1966, p. 626 (nos italiques).

⁹⁷ *Id.*, p. 627 (nos italiques).

⁹⁸ Ellery C. STOWELL, *Intervention in International Law*, Washington, John Byrne & Co., 1921, p. 120.

⁹⁹ N. RONSITTI, *op. cit.*, note 77, p. 91 (nos caractères gras).

Le gouvernement des États-Unis a été informé par des autorités militaires de la République Dominicaine que des vies américaines étaient en danger. Ces autorités ne sont plus en mesure de garantir leur sécurité et elles ont fait savoir que l'assistance d'effectifs militaires est maintenant nécessaire dans ce but. J'ai donné l'ordre à la défense de débarquer les troupes américaines nécessaires pour assurer la protection des centaines d'Américains qui se trouvent en République Dominicaine. Conformément à mes instructions, 405 Marines ont déjà débarqué.¹⁰⁰

Ainsi, l'intervention d'humanité consisterait en l'emploi de la force armée « à l'intérieur du territoire souverain d'un État » pour obtenir le respect des lois de l'humanité.

La question — controversée — de l'illicéité des interventions sera abordée dans une première section. Puis, la deuxième section sera consacrée à l'évolution de la notion de l'intervention d'humanité.

A. La question de l'illicéité de l'intervention d'humanité

Cette question suscite de nombreuses controverses. En effet, il est légitime de vouloir intervenir à l'intérieur d'un État pour protéger les droits fondamentaux de l'individu. Cependant, l'intervention d'humanité peut apparaître « comme un moyen ingénieux d'entamer peu à peu l'indépendance d'un État pour l'incliner progressivement vers la mi-souveraineté¹⁰¹ ».

Aussi, avant d'étudier la licéité ou l'illicéité de l'intervention d'humanité (3), il convient de déterminer quels droits justifieraient une intervention (1) puis d'examiner la condition de désintéressement de l'intervention (2).

1. Les droits protégés

Tout d'abord, il faut faire une distinction entre l'intervention d'humanité et l'intervention humanitaire qui s'apparente plus à l'assistance humanitaire¹⁰². Motivée par un devoir moral, par le

¹⁰⁰ C. ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », [1965] R.D.I.P. 1117, 1122 (nos caractères gras).

¹⁰¹ A. ROUGIER, *loc. cit.*, note 2, 526.

¹⁰² « L'assistance humanitaire met en jeu des secouristes, privés ou publics, chargés de soulager les souffrances, sauver les vies, nourrir les corps,

souci de protéger, sur le plan international, les droits de l'homme et par son caractère pacifique, l'assistance humanitaire consiste à alléger les souffrances de l'homme par, notamment, « l'apport de nourriture, de médicaments ou de soins médicaux [...] »¹⁰³. Aussi, Bernard Kouchner déclare que « l'aide humanitaire constitue sans aucun doute à la fois un droit et un devoir [...]. Mais c'est un droit naturel que de ne pas mourir prématurément et d'avoir la vie sauve **dans les situations où une intervention est techniquement possible** »¹⁰⁴. De plus, la C.I.J., dans son arrêt du 27 juin 1986, affirmait :

*Il n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne sauraient être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international.*¹⁰⁵

Pour Rousseau, l'intervention d'humanité est : « l'action exercée par un État contre un gouvernement étranger **dans le but de faire cesser les traitements contraires aux lois de l'humanité** qu'il applique à ses propres ressortissants »¹⁰⁶. Et Arntz déclare : « Lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, **viole les droits de l'humanité, [...] par des excès d'injustice et de cruauté** qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime »¹⁰⁷. Le but de l'intervention d'humanité est clairement énoncé, mais, quel est le contenu des « lois de l'humanité », « droits de l'humanité » et « principes d'humanité qui régissent les pays civilisés »¹⁰⁸? Il convient de déterminer les droits protégés

organiser l'installation, le transit ou le retour de populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou à l'extérieur de celui-ci » : Mario BETTATI, « Un droit d'ingérence? », (1991) 95 R.G.D.I.P. 639, 651.

¹⁰³ Résolution 43/131.

¹⁰⁴ Bernard KOUCHNER, *Notes pour l'orateur*, New York, Département de l'information des Nations Unies en coopération avec le Centre des droits de l'homme, 1993, p. 43 (nos italiques).

¹⁰⁵ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, précitée, note 14, 124 (nos caractères gras).

¹⁰⁶ C. ROUSSEAU, *Droit international public*, t. 4, Paris, Sirey, 1971, p. 49 (nos italiques).

¹⁰⁷ Cité dans O. CORTEN et P. KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bruxelles, Éditions Bruylant, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1982, p. 155 (nos italiques).

¹⁰⁸ A.-C. KISS, *op. cit.*, note 96, p. 629.

dont la violation permet aux États de justifier leur intervention. Les droits civils et politiques accordés au citoyen — et déterminés par chaque État — ne peuvent être considérés comme des droits protégés¹⁰⁹. Au contraire, les droits protégés appartiennent à l'homme, d'une façon universelle, en dehors de toute organisation politique.

Les droits de l'homme seraient les droits antérieurs et supérieurs à toute organisation politique, placés sous la garantie de toutes les nations, s'imposant à chaque législateur particulier. Ils se résument en deux idées essentielles : droit à la vie et droit à la liberté. [...] Seule la violation de ces droits essentiels serait une juste cause d'intervention.¹¹⁰

Le droit à la vie est un droit reconnu à tout homme. Et, lorsqu'on retrace l'historique des interventions d'humanité, la protection du droit à la vie de l'homme ou des populations fut le motif essentiel invoqué par les États pour justifier leur intervention. Ainsi, en juillet 1860, lors de l'intervention armée des forces françaises en Syrie, M. de Thouvenel, le ministre français des Affaires étrangères de l'époque, déclarait, dans une lettre adressée au comte de Persigny :

[L]e commandant de notre station sur les côtes de Syrie, annonc[e] que le 9 juillet les chrétiens avaient été attaqués à Damas; le soir du même jour, le nombre des victimes était déjà considérable [...]. Les autorités turques n'avaient pris aucune mesure ni fait aucun effort pour assurer la sécurité des chrétiens. En présence de ces massacres se reproduisant de ville en ville et partout où résident des chrétiens, il est impossible de ne pas reconnaître que l'humanité commande aux Puissances d'interposer leur action.¹¹¹

Auparavant, le ministre des Affaires étrangères, dans une lettre destinée à l'ambassadeur de France à Constantinople, écrivait : « Notre consul me rend compte **des scènes de carnage** qui se sont accomplies dans le Liban, et notamment à Sahlé et à Derelkamai. [...] l'humanité exige une prompt intervention et des

¹⁰⁹ « [L]e gouvernement américain invoquait [...] à tort "les incapacités politiques des Juifs en Roumanie, leur exclusion des emplois publics et des professions libérales, la limitation de leurs droits civils et l'imposition sur eux de taxes extraordinaires" pour justifier une intervention en leur faveur » : A. ROUGIER, *op. cit.*, note 2, p. 515.

¹¹⁰ *Id.*, p. 517.

¹¹¹ A.-C. KISS, *op. cit.*, note 96, p. 627 (nos caractères gras).

dispositions urgentes. »¹¹² Il s'agissait du massacre de près de 6 000 chrétiens maronites perpétré par les Druses musulmans. Aussi, en sus de l'obligation de respecter la vie des individus, les gouvernants doivent la protéger. Ils doivent agir pour que de tels massacres n'aient pas lieu. De plus, l'intégrité physique de l'individu devant être préservée, la torture est interdite. La torture est interdite sur le plan international : l'article 75 du Protocole I interdit : « la torture sous toutes ses formes, qu'elle soit physique ou mentale, les peines corporelles et les mutilations, les atteintes à la dignité de la personne [...] ». Et, pour exemple, on citera les événements survenus au Maroc au cours de l'année 1909. Le 2 septembre 1909, M. Regnault, ministre plénipotentiaire de la République française au Maroc, adressait à M. Pichon, ministre des Affaires étrangères une note : « [...] notre consul à Fez a déclaré au Sultan que les actes du Makhzen avaient soulevé la réprobation du monde entier, et il lui a demandé de prendre l'engagement formel de faire respecter désormais les lois de l'humanité et d'interdire toute torture ou châtimement produisant des mutilations ou la mort lente »¹¹³. En effet,

[s]ur l'ordre du Sultan, les soldats de Bou Hamara [...] ont été conduits [...] dans la cour du Méchouar [...] On leur infligea la bastonnade, puis [...] on leur infligea des tortures diverses. Une vingtaine d'entre eux se virent couper le poignet droit et le pied gauche, supplice très usité [...]. Le chef de la fanfare de Bou Hamara subit la torture suivante : on lui fendit d'abord les joues à la commissure des lèvres, puis on lui arracha les dents [...].¹¹⁴

Le droit à la liberté englobe la liberté physique et morale. En matière de liberté, la distinction entre les droits reconnus au citoyen, membre d'une société politique, et les droits protégés au nom de l'humanité est importante. Des droits comme la liberté de la presse, la liberté d'association ou la liberté de réunion sont des droits du citoyen accordés par chaque gouvernement de façon discrétionnaire et ne peuvent entrer dans la catégorie des droits protégés. La liberté physique consiste en la liberté d'aller et venir, de quitter le territoire sur lequel l'individu réside. En ce qui concerne la liberté morale, elle est réduite à la liberté d'opinion, de conscience. L'exemple le plus frappant de privation de liberté

¹¹² *Id.* (nos italiques).

¹¹³ *Id.*, p. 633.

¹¹⁴ *Id.*

est l'esclavage. Et, lors du congrès de Vienne de 1815, les puissances participantes déclarèrent leur désir de « mettre un terme à un fléau qui a si longtemps désolé l'Afrique, dégradé l'Europe et affligé l'humanité ». Puis la Convention du 7 septembre 1956 condamna l'esclavage en général. Mais, peu d'interventions furent motivées par le respect du droit à la liberté. La défense de ce droit à la liberté est surtout le fait des associations non gouvernementales. Ainsi, Amnistie Internationale oeuvre en faveur des prisonniers politiques et l'Association internationale des juristes démocrates contribue au développement, entre autres, des libertés démocratiques. Cependant, ce droit farouchement défendu ne fait pas l'objet d'intervention d'humanité.

Ainsi, chaque État est tenu de garantir à l'individu se trouvant sur son territoire ses droits les plus fondamentaux : le droit à la vie et le droit à la liberté.

2. L'intervention d'humanité : une intervention désintéressée

La doctrine s'accorde pour assortir la mise en oeuvre de l'intervention d'humanité de certaines conditions.

L'intervention doit être motivée par la défense des droits fondamentaux de l'homme. Pour Elisa Perez-Vera, « la condition essentielle que doit remplir l'intervention d'humanité [...] est **la poursuite exclusive de l'intérêt humanitaire** par l'État qui s'érige en protecteur »¹¹⁵. Aussi, Rougier partage le même point de vue : « [c]'est donc le caractère intrinsèque d'inhumanité d'un acte qui doit motiver leur action, et non les circonstances extrinsèques qui accompagnent cet acte »¹¹⁶.

Quant à savoir s'il devrait s'agir d'une intervention individuelle ou collective — menée conjointement par plusieurs États —, les points de vue sont partagés. Pour Rougier, « il est hors de doute qu'un “concert de puissances” soit capable de réussir par le seul poids de sa force matérielle là où un État isolé échouerait »¹¹⁷. Il est certes vrai que plusieurs États offrent plus de garanties quant au but poursuivi par leur intervention.

¹¹⁵ É. PEREZ-VERA, *loc. cit.*, note 3, 417 (nos italiques).

¹¹⁶ A. ROUGIER, *loc. cit.*, note 2, 523.

¹¹⁷ *Id.*, 499.

Aussi, il faut envisager les conditions formelles du droit d'intervention; nous retiendrons les critères de nécessité et de proportionnalité sans qu'il soit besoin de les étudier plus amplement. D'autres critères ont été retenus par certains auteurs. Perez-Vera retiendra l'épuisement préalable des autres voies de recours, l'intervention d'humanité devant être « envisagée comme un dernier recours qui doit toujours garder son caractère exceptionnel »¹¹⁸. Teson déclare : « [a] **necessary condition for humanitarian intervention is that the victims of rights violations welcome the foreign invasion** »¹¹⁹.

Pour conclure, on citera Rougier :

La conclusion qui se dégage de cette étude, c'est qu'il est pratiquement impossible de séparer les mobiles humains d'intervention des mobiles politiques et d'assurer le désintéressement absolu des États intervenants. Nous ne dirons pas, comme Phillimore, que le respect du droit humain ne sera jamais qu'un motif accessoire d'intervention; l'histoire a démontré pour l'honneur de l'humanité qu'il pouvait être un motif principal, comme l'intervention française en Syrie. Mais ce ne sera jamais un motif unique. Dès que les puissances intervenantes sont juges de l'opportunité de leur action, elles estimeront cette opportunité au point de vue subjectif de leurs intérêts du moment. Entre plusieurs actes inhumains dont elles se trouvent spectatrices, elles réprimeront de préférence celui qui par quelque endroit leur est préjudiciable. Si l'Europe a mis la Turquie en tutelle, c'est moins dans l'intérêt des sujets ottomans que pour parer aux conflits de l'Angleterre, de l'Autriche, de la France et de la Russie autour de la mer Noire. La France n'a éprouvé le besoin de faire respecter l'humanité par les Sultans marocains à l'endroit de leurs sujets que du jour où elle eut dans ce pays un intérêt politique et économique. Les États-Unis ont protesté contre la situation des Israélites roumains « non seulement au nom de l'humanité mais à raison du préjudice causé par cette situation à leur pays ». Il se commet tous les jours dans quelque coin du monde libre mille barbaries qu'aucun État ne songe à faire cesser parce qu'aucun État n'a intérêt à les faire cesser.

Toutes les fois qu'une puissance interviendra au nom de l'humanité dans la sphère de compétence d'une autre puissance, elle ne fera jamais qu'opposer sa conception du juste et du bien social à la conception de cette dernière, en la sanctionnant au besoin par la force.

¹¹⁸ É. PEREZ-VERA, *loc. cit.*, note 3, 419.

¹¹⁹ Fernando R. TESON, *Humanitarian intervention*, New York, Transnational publishers, 1988, pp. 119 et 120.

Son action tendra en définitive à englober un État dans sa sphère d'influence morale et sociale en attendant de l'englober dans sa sphère d'influence politique. Elle le contrôlera pour se préparer à le dominer. Ainsi, l'intervention d'humanité apparaît comme un moyen juridique ingénieux d'entamer peu à peu l'indépendance d'un État pour l'incliner progressivement vers la mis-souveraineté; c'est à ce titre qu'il nous a paru intéressant de l'étudier.¹²⁰

Les interventions d'humanité ainsi définies sont-elles conformes au droit international?

3. L'intervention d'humanité : licite ou illicite?

Tout d'abord, en ce qui concerne l'intervention des États sur le territoire d'un autre État en vue de protéger la vie de ses ressortissants, les États exercent leur droit de protéger leurs nationaux à l'étranger. Si un État peut exercer son droit de protection diplomatique à l'égard de son ressortissant, peut-il recourir à l'usage de la force? Max Huber s'exprimait en ces termes dans la sentence de 1924 :

Il est incontestable qu'à un certain point, l'intérêt d'un État de pouvoir protéger ses ressortissants et leurs biens doit primer le respect de la souveraineté territoriale, et cela même en l'absence d'obligations conventionnelles. Ce droit d'intervention a été revendiqué par tous les États, ses limites seules peuvent être discutées.¹²¹

Lors de l'intervention des États-Unis à Saint-Domingue, le représentant de la France, pendant la séance au Conseil de sécurité du 4 mai 1965, souhaitait que ces interventions soient « limitées dans leur objectif, leur durée et quant à l'ampleur des moyens mis en oeuvre ». Cependant, ni la Cour, ni le Conseil de sécurité n'ont condamné cette intervention. La question de la licéité de ces interventions reste posée.

Quant à l'intervention d'humanité — telle que nous l'avons définie dans le paragraphe ci-dessus —, il est certain qu'elle viole « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ». À cet égard, l'intervention est interdite par l'article 2, paragraphe

¹²⁰ A. ROUGIER, *loc. cit.*, note 2, 525 (nos caractères gras).

¹²¹ **Affaire des réclamations britanniques dans la zone espagnole au Maroc**, (1924) 2 R.S.A. 641 (nos caractères gras).

4, de la Charte des Nations Unies. De plus, on peut rappeler la disposition de la Résolution 2625 selon laquelle : « Aucun État n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, ***pour quelque raison que ce soit***, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État »¹²². Il est indubitable que l'expression « pour quelque raison que ce soit » interdise l'intervention d'humanité — dont le motif invoqué est le respect des droits fondamentaux de l'individu.

Cependant, l'intervention est-elle incompatible avec les buts des Nations Unies? Certes, le chapitre 1 de la Charte prévoit, en son article 1, que : « Les buts des Nations Unies sont les suivants : maintenir la paix et la sécurité internationales[...] »¹²³. Or, le paragraphe 3 de ce même article ajoute : « [...] réaliser la coopération internationale[...] en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous[...] »¹²⁴. De même, le préambule déclare que : « [les] peuples des Nations Unies [sont] résolus [...] à proclamer à nouveau [leur] foi dans les droits fondamentaux de l'homme [...] »¹²⁵. La protection de la vie humaine est également un but des Nations Unies. L'Organisation s'est alors donné deux objectifs, deux buts qui ne peuvent être conciliés. Le problème est de déterminer lequel des deux va prévaloir sur l'autre. Tout d'abord, le préambule déclare : « Nous, peuples des Nations Unies, ***résolus à préserver les nations futures de la guerre*** qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances »¹²⁶. Et, Jean-Pierre Cot et Alain Pellet commentent :

Deux idées-forces courent tout au long du préambule : d'une part [...] leur souci prioritaire de maintenir la paix et la sécurité internationale; d'autre part, parce que la Seconde Guerre mondiale a été le combat de la liberté et de la démocratie contre la tyrannie, le racisme et le mépris de la personne humaine, les pères-fondateurs

¹²² Rés. 2625 (XXV), précitée, note 88 (nos italiques).

¹²³ ***Charte des Nations Unies***, précitée, note 4, art. 1(1).

¹²⁴ ***Id.***, art. 1(3).

¹²⁵ ***Id.***, préambule.

¹²⁶ ***Id.*** (nos italiques).

insistent sur le respect des droits de l'homme, indissociable du progrès économique et social.¹²⁷

Le maintien de la paix et de la sécurité internationales semble être inscrit dans la Charte avec plus de force. Le premier objectif des Nations Unies est donc de maintenir la paix et la sécurité internationales. La Résolution 2852 (XXVI) affirme : « C'est le maintien de la sécurité internationale qui constitue la meilleure garantie des droits de l'homme »¹²⁸. En outre, le principe du règlement pacifique des différends, consacré par plusieurs dispositions de la Charte¹²⁹, renforce le principe de l'interdiction du recours à la force. Ainsi, le différend entre les États, en raison de la manière dont sont respectés les droits fondamentaux de l'individu sur le territoire de l'un d'entre eux, doit être réglé de manière pacifique. L'intervention d'humanité n'est pas licite.

Les exceptions — prévues par la Charte — à l'interdiction du recours à la force armée ne peuvent pas non plus être invoquées pour rendre licites ces interventions. En effet, l'État intervenant ne peut arguer de l'article 51 qui n'autorise la légitime défense que dans le cas d'une agression armée.

Jusqu'à ce point de notre étude, une place importante a été consacrée à l'intervention des États en raison du fait que ce genre d'intervention met en action la force armée. Les États ont les moyens et la volonté d'intervenir sur le territoire d'un autre État en ayant recours à la force. Mais, les interventions d'humanité n'ont pas toujours eu comme motivation exclusive la protection des droits fondamentaux de l'individu. De plus, l'intervention est illicite compte tenu du droit international tel que formulé par les Nations Unies.

Cependant, la violation des droits fondamentaux de l'homme ne peut laisser sans réaction la communauté internationale. Aus-

¹²⁷ Jean-Pierre COT et Alain PELLET, ***La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article***, 2^e éd., Paris, Economica, 1991, p. 7 (nos caractères gras).

¹²⁸ A/Rés./2852 (XXVI).

¹²⁹ L'article 2, paragraphe 3, dispose : « Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soit pas mises en danger ». Voir aussi article 1, paragraphe 1; article 33 et chapitre VI.

si, la notion d'intervention d'humanité doit être envisagée comme une intervention non étatique.

B. L'évolution de la notion d'intervention d'humanité

Actuellement, en vertu de l'article 24, seul le Conseil de sécurité peut prendre l'initiative d'une action coercitive. En effet, la Charte des Nations Unies permet au Conseil de sécurité de prendre toutes les mesures qu'il juge opportunes, si le maintien de la paix et de la sécurité internationales le nécessite. Des actions militaires à l'encontre d'États — auteurs de violations des droits fondamentaux de l'individu — pourraient être engagées. Pour cela il faudrait que les violations atteignent une importance telle qu'elles menacent le maintien de la paix et de la sécurité internationales¹³⁰.

En outre, le principe de la non-intervention ne peut être invoqué puisque l'article 2, paragraphe 7, de la Charte dit : « [...] toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII »¹³¹.

Le bon fonctionnement du système de sécurité collective autoriserait une intervention d'humanité de type onusien. D'ailleurs, en 1969, Élisabeth Pérez-Vera écrivait : « [L]e but, c'est-à-dire la mise sur pied d'un véritable système de sécurité collective, fait encore figure d'idéal lointain; ce n'est qu'au jour de sa réalisation que l'intervention d'humanité, en tant que droit étatique, aura vécu »¹³².

Depuis la fin de la guerre froide, des conflits d'un genre nouveau sont apparus (1) laissant présager l'intégration de considérations humanitaires et de droits de la personne dans les opérations de maintien de la paix. Mais, une question se pose :

¹³⁰ Opération turquoise. Les événements survenus au Rwanda menaçaient de déstabiliser la situation, fragile, dans les pays voisins (Zaïre, Tanzanie, Burundi). Et, pour citer : « Ce chassé-croisé de populations est un facteur de contagion des crises. Au Burundi, le tissu politique et social [...] est si fragile[...]. Le Burundi est une poudrière [...] Une étincelle pourrait déclencher une guerre qui embraserait toute la région[...] ». P. LEYMARIE, « Litigieuse intervention française au Rwanda », *Monde Diplomatique*, juillet 1993, p. 2.

¹³¹ *Charte des Nations Unies*, précitée, note 4, art. 2(7).

¹³² É. PEREZ-VERA, *loc. cit.*, note 3, 423.

l'Organisation des Nations Unies dispose t-elle des moyens nécessaires pour assumer son rôle (2)?

1. Des nouveaux genres de conflits

En effet, avec la fin de la guerre froide, la paix et la sécurité internationales sont menacées par des conflits d'un type nouveau : il s'agit de conflits internes. Le secrétaire général observe que : « de toutes les opérations de paix autorisées avant 1988, seulement une sur cinq avait trait à une guerre civile. Depuis lors, 62% des opérations de paix ont concerné des conflits internes; la même observation vaut pour 82% des 11 opérations établies depuis janvier 1992 »¹³³. On connaît l'intervention de la Belgique au Congo en 1964 au cours de laquelle l'autorité locale demanda au Secrétariat général l'assistance militaire des Nations Unies. L'O.N.U.C.¹³⁴ fut créée. Son principal but fut d'assurer le maintien de l'autorité territoriale et de l'indépendance politique de la République du Congo. Il s'agissait d'une opération militaire de l'O.N.U. déclenchée contre les autorités insurgées lors d'une guerre civile¹³⁵ que l'on pourrait qualifier de « type classique ». Or, depuis la fin de la guerre froide, « [l]es conflits internes [sont] d'une espèce nouvelle [et] ont des caractéristiques particulières qui posent aux opérations de maintien de la paix des problèmes qu'elles n'avaient pas rencontrés depuis l'opération au Congo depuis le début des années 1960 »¹³⁶. En effet,

[c]es guerres sont en effet habituellement menées non seulement par des armées régulières, mais aussi par des milices et des civils armés dont la discipline est douteuse et la chaîne de commandement mal définie. Ce sont souvent des guérillas sans véritable ligne de front. Les civils en sont les principales victimes, voire les principaux objectifs. Les crises humanitaires sont courantes.¹³⁷

¹³³ **Rapport du secrétaire général sur les travaux de l'Organisation**, Doc. off. Supplément à l'agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième de l'Organisation des Nations Unies, 1995.

¹³⁴ Opération des Nations Unies au Congo.

¹³⁵ En l'occurrence l'O.N.U.C. mit fin à la sécession Katangaise.

¹³⁶ Cité dans CANADA, GOUVERNEMENT DU CANADA, **Les opérations de paix de l'O.N.U. : vers une capacité de réaction rapide**, septembre 1995, p. 4.

¹³⁷ **Id.** (nos caractères gras).

Et, il faut rechercher dans des considérations ethniques, religieuses ou tribales les causes de ce type de conflit. Il s'agit de causes particulièrement sensibles qui affectent la population. De plus, le manque de discipline, l'absence d'encadrement et l'ignorance ou la mauvaise connaissance des règles applicables en cas de conflits font que les pires violations aux droits fondamentaux de l'individu peuvent, et sont, commises. Les événements rwandais du printemps 1994 en sont une triste illustration. En effet, le 7 avril 1994 — le lendemain de la disparition des présidents du Rwanda et du Burundi¹³⁸ —, le massacre des Tutsis, perpétré par l'ethnie Hutue, commença. Le prêtre Gabriel Maindron, témoin du génocide, écrit : « Ce n'est pas une guerre civile car les gens sont sans défense. On les tue comme des agneaux à l'abattoir [...] On veut éliminer tout ce qui est tutsi¹³⁹ ». Et, le C.I.C.R. annonça que le génocide avait fait un million de morts :

des Tutsis victimes du génocide, des Hutus modérés victimes des règlements de comptes politiques, mais aussi de nombreux Hutus tués par le F. P. R.¹⁴⁰ au fur et à mesure de sa progression. Pour aboutir au chiffre d'un million de victimes, on n'a pas compté les morts, mais estimé le nombre des survivants. On sait que la rivière Akagéra a charrié 40 000 cadavres vers l'Ouganda. À Kigali, on a compté 60 000 corps enterrés pour la plupart au bulldozer.¹⁴¹

Ainsi, le Conseil de sécurité va se trouver confronté à de nouveaux problèmes concernant la violation des droits fondamentaux de l'individu. Il devra faire face à des situations diverses et de plus en plus complexes, situations qui ne ressemblent plus aux opérations de maintien de la paix menées traditionnellement par le Conseil de sécurité¹⁴² avant la fin de la guerre froide. Ainsi, au Rwanda, l'Organisation des Nations Unies eut une activité humanitaire. M. Peter Hansen, secrétaire général aux affaires humanitaires, mena le 23 avril 1994, à Kigali, une mission de reconnaissance composée de spécialistes de l'aide alimentaire, de

¹³⁸ Leur avion fut abattu par un missile guidé par infrarouge alors qu'il survolait l'aéroport de Kigali.

¹³⁹ Il poursuit : « On est allé jusqu'à extraire l'embryon d'une femme hutue, mariée à un Tutsi, pour l'éliminer [...] » : N. POINCARÉ, *Rwanda : Gabriel Maindron, un prêtre dans la tragédie*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1995, p. 99.

¹⁴⁰ Front Patriotique Rwandais.

¹⁴¹ N. POINCARÉ, *op. cit.*, note 139, p. 106.

¹⁴² Résolutions sur Chypre, Suez.

la santé, de l'hygiène, des communications et de la logistique. Ces spécialistes ont travaillé en coopération avec les soldats de la M.I.N.U.A.R.¹⁴³ pour aider la population rwandaise victime des massacres. De plus, la M.I.N.U.A.R. aida le C.I.C.R. dans son activité de distribution de vivres et matériel de secours à la population déplacée à Kigali. Plusieurs ponts aériens furent effectués par le Haut Commissariat des Nations Unies pour l'envoi de secours au Zaïre et au Burundi. Puis le 13 mai 1994, le secrétaire général indiqua, dans un rapport présenté au Conseil de sécurité qu'« [u]ne crise humanitaire de grande ampleur [s'était] instaurée »¹⁴⁴. Alors, fut adopté, par les organisations humanitaires des Nations Unies, la M.I.N.U.A.R. et le C.I.C.R., un ensemble de principes¹⁴⁵ relatifs aux opérations humanitaires au Rwanda. Par conséquent, le mandat de la M.I.N.U.A.R.¹⁴⁶ fut élargi. Aussi, lors de la tragédie yougoslave, par sa Résolution 743 en date du 21 février 1991, le Conseil a créé la F.O.R.P.R.O.N.U. dont la mission était de veiller aux accords de cessez-le-feu de Genève et de Sarajevo. La découverte de la politique d'épuration ethnique et des camps a eu pour conséquence l'élargissement du mandat et des effectifs de la F.O.R.P.R.O.N.U. dont la tâche fut l'acheminement des secours humanitaires. L'usage de la force — limité à la protection des convois humanitaires — a été autorisé. Aussi, le Conseil de sécurité a pris la décision de créer un embargo sur les armes à l'égard de la Yougoslavie par sa Résolution 713 en date du 25 septembre 1991. Ainsi, les soldats de l'O.N.U. se sont vu assigner des activités humanitaires.

Le Conseil de sécurité a montré sa volonté de s'engager dans des situations traitant de problèmes internes à un État. Il est prêt à assumer son rôle. Mais en a-t-il les moyens? Dispose-t-il d'une force de réaction rapide?

¹⁴³ Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda.

¹⁴⁴ **Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies**, New York, Département de l'information de l'Organisation des Nations Unies, 1994, p. 162.

¹⁴⁵ Parmi ces principes, figure le fait d'assurer les secours.

¹⁴⁶ Appelée M.I.N.U.A.R. II.

2. Une capacité de réaction rapide

Les accords militaires bilatéraux entre le Conseil de sécurité et chaque membre du Conseil de sécurité — selon l'article 43 de la Charte — n'ont jamais été conclus, le Comité d'État-major¹⁴⁷ ne fut également jamais installé (art. 45). De plus, il n'existe pas de contingents nationaux opérationnels à la disposition du Conseil pour intervenir en cas de situation d'urgence (art. 45).

Et, il est indubitable que l'O.N.U. doit se doter d'une force de réaction rapide. À ce sujet, le commandant de la M.I.N.U.A.R., le major général Roméo Dallaire déclare :

Au Rwanda, l'inaction de la collectivité internationale [...] a contribué à convaincre les extrémistes hutus qu'ils pouvaient perpétrer leur génocide [...] la MINUAR aurait pu sauver des centaines de milliers de vies humaines. À preuve, avec les 450 soldats placés sous mon commandement dans l'intérin, nous avons sauvé et protégé plus de 25 000 personnes et en avons déplacé des dizaines de milliers d'autres entre les lignes de contact. Une force de 5 000 membres déployée rapidement aurait pu prévenir les massacres dans les régions sud et ouest du pays, lesquels n'ont commencé qu'au début du mois de mai après le déclenchement de la guerre.¹⁴⁸

En septembre 1994, lors de la 49^e session de l'Assemblée générale, le Canada annonça son intention d'établir un rapport — présenté lors de la 50^e session — sur la façon d'améliorer « la capacité de réaction rapide de l'O.N.U. »¹⁴⁹.

Mais, en ce qui concerne les opérations armées telles que les définissent les articles 42 et 43, actuellement, l'O.N.U. ne dispose pas des ressources nécessaires — tant sur le plan qualitatif que quantitatif — pour mener des opérations de ce type. « Le secrétaire général ne voit pas l'O.N.U. assumer un rôle militaire de tête dans le contexte décrit dans l'article 42 »¹⁵⁰ (par exemple, dans un cas comme la Guerre du Golfe).

¹⁴⁷ À deux reprises (Déclaration du ministère soviétique des Affaires étrangères, Moscou, 9 août 1990 et Discours du ministre soviétique des Affaires étrangères de l'U.R.S.S., Édouard Chévardnadzé, New York, 26 septembre 1990), l'U.R.S.S. — soutenue par la France — avait proposé d'activer le Comité d'État-major. Mais cette proposition ne fut pas retenue.

¹⁴⁸ CANADA, GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 136, pp. 5 et 6.

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ Voir Boutros BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix*, New York, Nations Unies, 1992, pp. 27 et 28.

La notion de réaction rapide est ainsi définie :

- ***pouvoir acquérir tôt des données auprès d'une vaste gamme de sources, les analyser et prendre des décisions opportunes en fonction de ces mêmes informations;***
- ***être doté de l'organisation voulue pour dresser, avant l'éclatement d'une crise donnée, des plans génériques portant notamment sur le transport et le soutien logistique;***
- ***pouvoir mener des activités concomitantes (par exemple, pouvoir entamer des mesures d'exécution au début du processus décisionnel);***
- ***pouvoir déployer dans le théâtre d'opérations, dans les sept jours suivants la date de la décision les éléments minimums nécessaires de commandement et de contrôle, au niveau opérationnel;***
- ***de trois à cinq semaines plus tard, pouvoir déployer un groupe assez nombreux (environ 5 000 militaires et civils) pour parer aux difficultés immédiates de la situation d'urgence.***¹⁵¹

Il est clair que l'O.N.U. ne va pas acquérir une telle capacité de réaction rapide dans un avenir proche, un des problèmes majeurs ayant trait à la question financière — question très délicate surtout en ces temps. En outre, des États — États-Unis, France — se sont dotés d'une force de réaction rapide, et, de ce fait, ne veulent pas voir l'intérêt d'une capacité de réaction rapide de type onusien. D'ailleurs, si l'on examine les principaux cas d'intervention armée de ces dernières années, les opérations d'envergure se sont déroulées sous mandat de l'O.N.U., mais sans présence de casques bleus. Et, lors de la crise du Golfe, si le Conseil de sécurité a autorisé le recours à une action coercitive, la mise en oeuvre de l'action ne fut pas conforme au mécanisme prévu par le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

D'ailleurs, le Conseil de sécurité a autorisé par sa Résolution 678 en date du 29 novembre 1990 :

les États membres qui coopèrent avec le gouvernement du Koweït, si au 15 janvier 1991, l'Irak n'a pas pleinement appliqué les Résolutions sus-mentionnées [...], à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la Résolution 660 (1990) du Conseil de

¹⁵¹

Id., p. 16.

sécurité et toutes les Résolutions pertinentes ultérieures, ainsi que pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région.¹⁵²

Ainsi, le Secrétaire général des Nations Unies déclarait, le 9 février 1991 :

Les hostilités ont été autorisées par le Conseil de sécurité. Ce n'est pas une guerre des Nations Unies. Il n'y a pas de « casques bleus » ni le drapeau de l'ONU, et je suis seulement informé du déroulement de la guerre par les rapports des alliés. On ne peut pas dire que les Nations Unies soient responsables de cette guerre. Cela dit, c'est une guerre légale dans le sens où elle a été autorisée par le Conseil de sécurité.¹⁵³

Ainsi, il n'y a pas de véritable système de sécurité collective qui est mis en place, le Conseil de sécurité possède le droit d'agir, mais ce sont les États qui disposent d'une véritable capacité de réaction.

La nécessité de doter l'O.N.U. d'une capacité de réaction rapide est clairement apparue. Celle-ci a, par ailleurs, la volonté de jouer son rôle et de s'en donner les moyens¹⁵⁴.

Les opérations de paix menée par l'Organisation s'accompagnent d'interventions humanitaires. Il s'agit d'actions humanitaires menées en coopération avec des organismes tels que le C.I.C.R. D'ailleurs, le Canada préconise que le personnel de l'O.N.U., outre une instruction militaire de base, devrait recevoir une formation dans le domaine humanitaire en coopération avec les principales organisations humanitaires et les O.N.G.¹⁵⁵. Toutefois, cette coopération ne devrait pas se prolonger. Il est important que le Conseil de sécurité soit en mesure d'assumer son rôle.

De même, il n'apparaît pas opportun de confier aux États un droit d'intervention comme le souhaitaient certains auteurs. C'est ainsi, que Bernard Kouchner, fondateur de médecins sans fron-

¹⁵² CANADA, GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 136, p. 16 (nos caractères gras).

¹⁵³ Afsane BASSIR-POUR, « Un entretien avec M. Perez de Cuéllar "cette guerre n'est pas celle des Nations Unies mais elle est légale" », *Le Monde*, 9 février 1991, p. 6 (nos caractères gras).

¹⁵⁴ Javier PEREZ DE CUELLAR, *L'anarchie ou l'ordre. Rapports annuels 1982-1991*, New York, Nations Unies, 1991, pp. 369-374.

¹⁵⁵ CANADA, GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 136.

tières et ex-ministre de la Santé et des Affaires humanitaires, affirmait, lors de l'opération intitulée Provide Comfort : « [u]n jour d'avril 1991, dans les suites d'une guerre du Golfe qui furent désespérantes, une morale universelle exigea qu'on intervienne auprès des Kurdes qui mourraient en masse. Le "droit d'ingérence" faisait sa première apparition »¹⁵⁶. Or, la création d'une zone de sécurité en territoire iraquien — en vue de protéger les populations civiles kurdes et chiites des représailles de l'armée iraquienne — et son occupation prolongée — après que les armées de Saddam Hussein se soient retirées du Koweït — par les forces armées des pays coalisés n'étaient pas autorisées par une Résolution du Conseil de sécurité. La Résolution 688 du Conseil de sécurité, en date du 5 avril 1991, lançait un appel en faveur d'une assistance humanitaire. La Résolution prévoit que :

Le Conseil de sécurité, [...] profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq [...] laquelle a conduit [...] à des violations de frontière, qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région [...] [i]nsiste pour que l'Iraq permette un accès immédiat des organisations humanitaires à tous ceux qui ont besoin d'assistance [...]; [l]ance un appel à tous les États membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire [...].¹⁵⁷

Pour conclure, le droit international interdit toute intervention d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État et ce, même s'il agit en vue de protéger certains droits de l'individu. Il s'agit d'un principe général et absolu. Seules les réactions armées menées dans un cadre collectif, sous le contrôle du Conseil de sécurité et selon les termes du Chapitre VII, sont permises par la **Charte des Nations Unies**. Et, le droit international évolue vers la mise en oeuvre d'un véritable système de sécurité collective pour réagir efficacement aux violations massives des droits de l'homme.

Ainsi, Javier Perez de Cuellar soulignait :

¹⁵⁶ Bernard KOUCHNER, **Le malheur des autres**, Paris, Éditions Odile Jacob, 1991, pp. 229 et 230.

¹⁵⁷ Résolution 688 adoptée par le Conseil de sécurité le 5 avril 1991.

Ce qui est en jeu, ce n'est pas le droit d'intervention, mais bien l'obligation collective qu'ont les États de porter secours et réparation dans les situations d'urgence où les droits de l'homme sont en péril.

Il ne fait [...] aucun doute que les violations des droits de l'homme mettent la paix en danger, mais, à passer outre à la souveraineté des États, on risque le chaos. La plus grande prudence s'impose. [...]

Quelques mots de mise en garde ont donc leur place ici. [...]. À appliquer sélectivement [le principe de la protection des droits de l'homme], on l'avilirait. Les gouvernements peuvent courir le risque d'être accusé de parti pris; l'O.N.U. ne le peut pas. [...]. [T]oute action internationale visant à protéger les droits de l'homme doit reposer sur une décision en conformité avec la Charte des Nations Unies.¹⁵⁸

Il est souhaitable de voir l'O.N.U. s'engager plus avant dans la protection des droits de l'homme. À cet égard, le Conseil de sécurité devra utiliser les compétences que lui confère le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

158

J. PEREZ DE CUELLAR, *op. cit.*, note 154, p. 378.

BIBLIOGRAPHIE

LA DOCTRINE

1. Monographies

BETTATI, M. et B. KOUCHNER (dir.), ***Le devoir d'ingérence***, Paris, Denoël, 1987

BRETTON, P., ***Relations internationales contemporaines***, Paris, Litec, 1993

CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., ***Droit humanitaire et droits de l'homme : la protection de la personne en période de conflit armé***, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1980.

CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., ***Le recours à la force dans la société internationale***, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986

CASSESE, A., ***Le droit international dans un monde divisé***, Paris, Berger-Levrault, 1986

CORTEN, O. et KLEIN, P., ***Droit d'ingérence ou obligation de réaction***, Bruxelles, Éditions Émile Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1992

COT, J.-P. et PELLET, A., ***La Charte des Nations Unies***, 2^e éd., Paris, Economica, 1991

DAVID, E., ***Principes de droit des conflits armés***, Bruxelles, Éditions Émile Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1994

DUPUY, R.-J., ***L'humanité dans l'imaginaire des nations***, Paris, Julliard, 1991

EMANUELLI, C., ***Les actions militaires et le droit international humanitaire***, Montréal, Wilson et Lafleur, 1995

GOODRICH, M. et E. HAMBRO, ***Commentaire de la Charte des Nations Unies***, Neuchâtel (Suisse), Éditions de La Baconnière, 1948

KELSEN, H., *The law of the United Nations*, Londres, Stevens, 1951

KISS, A.-C., *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, t. 2, Paris, Éditions du centre national de la recherche scientifique, 1966

KOUCHNER, B., *Le malheur des autres*, Paris, Seuil, 1991

MERLE, M., *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Economica, 1991

NGUYEN QUOC, D., P. DAILLIER et A. PELLET, A., *Droit international public*, 4^e éd., Paris, L.G.D.J., 1992

NOËL, J., *Le principe de non-intervention : théorie et pratique dans les relations inter-américaines*, Bruxelles, Éditions Émile Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1981

O'BRIEN, W.-V., *U.S. military intervention : law and morality*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979

PICTET, J., *Développement et principes du droit international humanitaire*, Paris, Éditions A. Pédone, 1983

PICTET, J., *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, Leiden, Sijthoff, 1973

POINCARÉ, N., *Rwanda : Gabriel Maindron, un prêtre dans la tragédie*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1995

RONZITTI, N., *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, Dordrecht (Netherlands), Martinus Nijhoff, 1985

RUFIN, J.-C., *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, J.-C. Lattès, 1986

VACQUIN, M., *Responsabilité : la condition de notre humanité*, Paris, Autrement, 1994.

ZORGBIBE, C., *Le droit d'ingérence*, Paris, Presses universitaires de France, 1994

ZOUREK, J., *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*, Leiden, Sijthoff, 1974

2. Périodiques

BETTATI, M., « Le droit d'ingérence : sens et portée », (1991) 67 **Le Débat** 4.

BETTATI, M., « Un droit d'ingérence? », (1991) 95 **Rev. D.I.P.** 639

DAVID, E., « Portée et limite du principe de non-intervention », (1990) 23 **Rev. B.D.I.** 350

HASSNER, P., « Devoirs, dangers, dilemmes », (1991) 67 **Le Débat** 16

HIGGINS, R., « The legal limit to the use of force by sovereign States, United Nations practice », (1961) **B.Y.B.I.L.** 269

PEREZ-VERA, E., « La protection d'humanité en droit international », (1969) 5 **Rev. B.D.I.** 401

POTTER, P.-B., « L'intervention en droit international moderne » (1930), 32-II **R.C.A.D.I.** 611

ROLIN-JACQUEMIN, G., « Note sur la théorie du droit d'intervention », (1876) **R.D.I.C.L.** 673

ROUGIER, A., « La théorie de l'intervention d'humanité », (1910) **Rev. D.I.P.** 468

ROUSSEAU, C., « L'indépendance de l'État dans l'ordre international », (1968) 73 **R.C.A.D.I.** 171

RUFIN, J.-C., « D'une peur à l'autre », (1991) 67 **Le Débat** 24

TÉSON, F.-R., « Le peuple c'est moi! The world Court and Human Rights », (1987) **A.J.I.L.** 173

WEHBERG, H., « L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent », (1951) 78-I **R.C.A.D.I.** 7

ZOUREK, J., « La définition de l'agression et le droit international : développements récents de la question », (1957) 92-II **R.C.A.D.I.** 759

3. Ouvrages collectifs

BLISHCHENKO, I., « Les principes du droit international humanitaire », dans SWINARSKI, C. (dir.), **Études et essais sur le droit humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet**, The Hague, C.I.C.R.-Martinus Nijhoff, 1984, p. 291

CONDORELLI, L. et L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de "respecter et de faire respecter" le droit humanitaire "en toutes circonstances" », dans SWINARSKI, C. (dir.), *Études et essais sur le droit humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, The Hague, C.I.C.R.-Martinus Nijhoff, 1984, p. 17

CONFORTI, B., « Humanité et renouveau de la production normative », dans *Mélanges René-Jean Dupuis, Humanité et droit international*, Paris, A. Pédone, 1991, p. 113

GUILLAUME, G., « Article 2 : paragraphe 7 », dans COT, J.-P. et PELLET, A. (dir.), *La Charte des Nations Unies*, Paris, Économica, 1985, p. 140

VIRALLY, M., « Article 2 : paragraphe 4 », dans J.-P. COT et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies*, Paris, Bruxelles, Économica, Bruylant, 1985, p. 113

4. Articles de journaux

BASSIR-POUR, A., « Un entretien avec M. Perez de Cuéllar "cette guerre n'est pas celle des Nations unies mais elle est légale" », *Le Monde*, 9 février 1991, p. 6

REKACEWICZ, P., « Réhabilitation du président Mobutu », *Le Monde diplomatique*, juillet 1994, p. 3

DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Les opérations de paix de l'O.N.U. : vers une capacité de réaction rapide, Rapport du gouvernement du Canada, 1995

DOCUMENTATION INTERNATIONALE

1. Traités

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, (1945) 7 *R.T. Can.*, 59 Stat. 1031, 145 U. K. F. S. 805

2. Jurisprudence de la Cour internationale de justice

Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis), [1986] C.I.J. 14

Affaire de la Barcelona Traction, [1970] C.I.J. 3

Affaire du détroit de Corfou (Albanie c. Grande-Bretagne), [1949] C.I.J. 4

3. Sentences arbitrales

Affaire des réclamations britanniques dans la zone espagnole au Maroc, (1924) 2 R.S.A.

4. Documents officiels des Nations Unies

BOUTROS-GHALI, B., **Agenda pour la paix**, New York, Nations Unies, 1992

BOUTROS-GHALI, B., **Rapport sur l'activité de l'Organisation de la quarante-sixième à la quarante-septième session de l'Assemblée générale**, New York, Nations Unies, 1992

PÉREZ DE CUÉLLAR, J., **L'anarchie ou l'ordre, rapports annuels 1982-1991**, New York, Nations Unies, 1991

A/AC.119/ SR.25 à 32

A/AC.119/L.24

U.N.C.I.O. vol. VI

Rés. AG 1815. (XVII)

Rés. AG 2131. (XX)

Rés. AG 2625. (XXV)