

LE DROIT D'INGERENCE N'EXISTE PAS

HUBERT THIERRY

Professeur émérite, Université Paris X Nanterre

Le droit d'ingérence, concept hautement médiatique, a vu le jour dans les dernières années du XXe siècle, à l'initiative de l'actuel ministre des Affaires étrangères, M. Bernard Kouchner, avec la bénédiction du Président Mitterrand qui avait honoré de sa présence une grande réunion consacrée à l'avènement de ce droit, appelé à engendrer une véritable mutation de l'ordre international¹.

Il s'agissait de surmonter les obstacles opposés le plus souvent par des gouvernements non démocratiques et les autorités locales dans des pays pauvres aux efforts des O.N.G. caritatives et à l'acheminement de secours aux populations en détresse par suite de catastrophes naturelles ou encore de guerres civiles ou de situations donnant lieu à des violations massives des droits de l'homme. Les préoccupations humanitaires étaient appelées à prendre le pas sur la sauvegarde abusive des souverainetés nationales. La cause était, *prima facie*, sympathique. D'innombrables débats, colloques et émissions télévisées étaient consacrés au droit d'ingérence, à la dimension humanitaire des relations internationales, à l'équilibre entre les considérations morales et le respect du droit. En général, la balance penchait du côté du droit d'ingérence et tout au moins de l'ingérence elle-même.

Un certain reflux, toutefois, se manifeste depuis le début de notre XXIe siècle qui ne procède pas seulement de l'usure rapide des modes intellectuelles mais aussi de l'incapacité du droit d'ingérence à prendre place dans le droit positif. Les pays de l'ancien tiers monde, mieux disposés que dans le passé à accueillir les secours ou les concours des puissances occidentales, récusent néanmoins un droit à l'ingérence limitatif de leur liberté de choix. Aucun traité ne se réfère à ni ne mentionne le droit d'ingérence. Aucune des résolutions adoptées dans les années 90 et depuis lors par le Conseil de Sécurité au sujet de situations humaines désastreuses (au Libéria, en Angola, en Géorgie, au Haut Kazabagh, en Somalie, au Rwanda, en Yougoslavie) ne mentionne le droit d'ingérence ; elles se bornent à exhorter les Etats ou les parties en conflit à faciliter l'acheminement des secours et à coopérer avec les O.N.G.

C'est pourquoi un nouveau concept plus modéré, plus égalitaire, tend à supplanter le déjà vieux droit d'ingérence. Il s'agit de la « responsabilité de

¹ L'ouvrage de référence du professeur BETTATI sur le droit d'ingérence a pour sous-titre *Mutation de l'ordre international*, Editions Odile Jacob, 1996.

protéger »². Cette expression ingénieuse, bien qu'hermétique au premier abord, a le mérite d'éliminer le mot « droit » remplacé par la « responsabilité » et tout autant le terme d'« ingérence » remplacé par la protection. Selon ce concept, les Etats n'auraient non pas le droit mais le devoir de prévenir sur leur territoire le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, et de protéger les populations contre ces fléaux. La Communauté internationale devrait, pour sa part, contribuer à cette protection par des moyens appropriés et conformément aux dispositions de la Charte. Ce sont là des obligations peu contraignantes qui ne paraissent guère ajouter quoi que ce soit aux dispositions de la Charte et au droit en vigueur. Il est toutefois prématuré de se prononcer sur ce nouveau concept faute d'une pratique internationale qui en procéderait.

En revanche, afin de montrer que le droit d'ingérence n'a pas de place dans le droit positif, il convient de rappeler, de ce point de vue, les compétences et les droits du Conseil de Sécurité des Nations Unies, d'une part, et des Etats, d'autre part, dans le domaine de l'action humanitaire.

Le Conseil de Sécurité, qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (Art. 25 de la Charte), a essentiellement compétence pour agir en vertu du chapitre VII en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression. Selon la Charte, il ne dispose d'aucune compétence à des fins humanitaires mais les relations internationales étant désormais affectées, moins par des guerres d'Etat à Etat que par des situations de guerre civile ou d'exactions commises sur le territoire d'un Etat, le Conseil de Sécurité s'est avancé dans le domaine humanitaire de deux façons différentes et complémentaires.

En premier lieu en qualifiant de « menace contre la paix » des situations qui, sans conduire à des guerres, revêtent une gravité telle qu'elles appellent des réactions de la communauté internationale. Cette technique de la qualification permet au Conseil d'agir selon le chapitre VII. Cela n'est pas nouveau. En 1977, en pleine Guerre froide, le Conseil de Sécurité a qualifié de « menace contre la paix » la situation en Afrique du Sud en raison de l'apartheid et il a décidé, en vertu de cette qualification, un embargo sur les armes à destination de ce pays. Depuis 1990, un grand nombre de situations ont reçu cette qualification. Il en a été ainsi, pour différentes raisons, dans le cas de la guerre du Golfe en 1991, dans ceux de la Somalie (1992), du Zaïre (1996), de l'Albanie (1997) et d'Haïti (1994). Plus spécialement, ce sont des tragédies humanitaires qui étaient en cause en Bosnie-Herzégovine en 1992 (rés. 770), en Somalie la même année (rés. 794) et au Rwanda en 1994 (rés. 929).

En second lieu, le Conseil de Sécurité, faute de pouvoir entreprendre lui-même (comme cela avait été envisagé dans la Charte) une action coercitive, a en maintes occasions *autorisé* un ou des Etats membres à employer « tous les

² Conseil de Sécurité, Rés. 1674. 2006 et travaux de la Commission internationale de l'Intervention et de la souveraineté de l'Etat, déc. 2001.

moyens nécessaires », et donc éventuellement la force armée, aux fins définies par les résolutions portant autorisation.

C'est ainsi que le Conseil a procédé lors de la guerre du Golfe en 1991 en permettant aux Etats membres d'employer « tous les moyens nécessaires » pour libérer le Koweït et rétablir la paix et la sécurité dans la région. Dans ce cas, il ne s'agissait pas d'action humanitaire mais de sécurité internationale à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak. Mais le Conseil a agi de la même façon pour les situations d'urgence humanitaire (Bosnie, Somalie, Rwanda). Dans ce dernier cas, l'opération française, légitimée par la résolution du Conseil de Sécurité, relevait-elle d'un droit d'ingérence ? Aucunement. Il s'agissait d'une intervention humanitaire autorisée par les Nations Unies dans une situation qualifiée par le Conseil de menace contre la paix. D'une façon générale, on peut dire que les interventions comportant l'emploi de la force autorisée par le Conseil de Sécurité ne procèdent en aucun cas d'un droit d'ingérence. Elles sont fondées sur l'aptitude incontestée du Conseil de Sécurité à déléguer ses compétences lorsqu'il a lui-même qualifié une situation de menace contre la paix.

Les Etats, pour leur part, ne sont jamais, selon le droit international positif, en droit d'entreprendre une intervention humanitaire armée à des fins humanitaires sans l'autorisation du Conseil de Sécurité. Il est exclu qu'un Etat exerce, même à des fins humanitaires, un droit d'ingérence coercitive. Le droit, à ce sujet, est parfaitement résumé par le professeur Olivier Corten³ dans un ouvrage récent, *Le droit contre la guerre* : « Ni l'article 2 paragraphe 4, ni aucune disposition de la Charte – écrit-il – ne réserve expressément la possibilité d'intervenir militairement sur le territoire d'une Etat tiers sans son consentement, en l'absence d'une autorisation du Conseil de Sécurité et en dehors d'une situation de légitime défense. » La pratique juridique française va dans ce sens de l'illégalité absolue de l'intervention humanitaire unilatérale. Il suffit, pour s'en convaincre, de se référer aux chroniques, si pertinentes, si précises et instructives de Jean Charpentier, d'année en année, dans les *Annuaire français de Droit international*. On peut remarquer à ce sujet, bien que cela soit marginal, que jamais les Etats-Unis n'ont songé à justifier leur action en Irak à la suite des événements du 11 septembre 2001 par référence à un droit d'ingérence. C'est plutôt du côté d'un droit à la sécurité ou de la légitime défense contre le terrorisme international qu'on a tenté de fonder la très douteuse légalité de cette action.

Egalement douteuse, mais moins que la précédente, fut la légalité de l'intervention sans l'autorisation du Conseil de Sécurité des Etats membres de l'OTAN en mars 1999 contre la Yougoslavie afin de protéger les populations albanaises du Kosovo. La doctrine a été partagée à ce sujet et le professeur Bruno Sima (devenu juge à la C.I.J. depuis lors) a estimé qu'« une mince ligne rouge sépare l'action de l'OTAN de la légalité et que cette action ne saurait constituer un précédent mais au contraire demeurer exceptionnelle. »⁴ Les gouvernements (belges, français) ont justifié cette opération en se référant à des

³ O. CORTEN, *Le Droit contre la Guerre*, Editions Pedone, 2008, p. 200.

⁴ B. SIMMA, *NATO, the UN and the Use of the Force*, E.J.I.L., 1999, p. 1-22.

résolutions anciennes – rés. 1199 (1998) et 1203 (1998) – établissant que la détérioration de la situation au Kosovo constituait une menace contre la paix qui, sans autoriser explicitement l'intervention, l'auraient implicitement fondée. Aucun gouvernement de membres de l'OTAN ne s'est référé) à un droit d'ingérence ; tout au plus a-t-il été question d'une nécessité humanitaire impérieuse (*overwhelming humanitarian necessity*) pour justifier l'intervention sans autorisation expresse du Conseil. Cela est fort éloigné d'un droit d'ingérence armé qui équivaldrait en quelque sorte à légitimer un droit à l'agression.

Que reste-t-il pour faire place au droit d'ingérence ? Il reste, dira-t-on, l'ingérence verbale ou diplomatique, c'est-à-dire non coercitive, non contraignante. On rejoint ainsi la définition restrictive de Sir Hersh Lauterpacht selon lequel l'intervention prohibée serait celle qui comporterait une contrainte mettant en cause l'indépendance de l'Etat qui en serait l'objet (*dictatorial interference in the sense of action amounting to denial of the independence of the state*). Cela laisserait place à ce qu'on pourrait appeler la *soft* ingérence, l'ingérence douce, par opposition à la *hard* ingérence (l'intervention humanitaire armée). Ainsi les déclarations par lesquelles un gouvernement déplore, condamne, récuse, tient pour inadmissible tel ou tel comportement ne seraient pas contraires au droit international. Il en serait de même pour des « gestes significatifs » et, à plus forte raison, pour les démarches diplomatiques. Les gouvernements français successifs ne se sont jamais privés de recourir à ces protestations et il y a lieu, encore, de se reporter aux chroniques de Jean Charpentier. On pourrait y ajouter, selon la terminologie de la Commission du droit international, les « contre-mesures » ou sanctions en cas de violations par un Etat d'une obligation internationale essentielle pour la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la communauté internationale, parmi lesquelles « les violations, graves et à une large échelle, des obligations d'importance essentielle pour la sauvegarde de l'être humain », étant entendu que ces sanctions ou contre-mesures seraient exclusives de l'emploi de la force armée.

A l'époque de la Guerre froide, l'U.R.S.S. et ses alliés attachaient une grande importance à la non-intervention et à la non-ingérence. Une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies qui devait en quelque sorte codifier le droit de la « coexistence pacifique » (rés. 2625 XXV de 1970) englobait dans une même condamnation la *hard* et la *soft* ingérence. Il était dit qu'« aucun Etat ou groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement pour quelque raison que ce soit dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, non seulement l'intervention armée mais toute autre forme d'ingérence ou toute menace dirigée contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels sont contraires au droit international. » C'est là une conception particulièrement radicale et rigoureuse de la non-ingérence qui exclut toute critique ou désapprobation des comportements des Etats. Heureusement, ni la France ni d'autres Etats occidentaux ne se sont conformés aux exigences de cette conception et n'ont pas cessé de critiquer officiellement, à l'occasion, tel ou tel comportement des Etats. Il en est ainsi dans l'actualité au sujet du Tibet. Certains Etats, en revanche, demeurent attachés à la conception radicale et extensive de la non-intervention et protestent

véhémentement contre ce qu'ils considèrent comme une inadmissible ingérence dans leurs affaires intérieures et une atteinte insupportable à leur souveraineté.

Ainsi la communauté internationale est-elle partagée et l'on ne peut faire état d'une *opinio juris* suffisamment établie ni pour fonder une règle généralement admise de l'interdiction de toutes formes mêmes dépourvues de tout caractère coercitif de la non-intervention, ni pour accréditer une norme correspondant à un droit d'ingérence généralement reconnu. On ajoutera que les Etats qui, en fait, pratiquent la *soft* ingérence n'agissent pas en vertu d'un droit d'ingérence spécifique mais simplement en fonction de leur souveraineté dont l'exercice n'est pas limité par une norme prohibitive. La pratique des déclarations et des actions diplomatiques en cas de répressions scandaleuses et d'atteinte aux droits de l'homme est antérieure à la découverte du droit d'ingérence et survivra, à n'en pas douter, à l'oubli dans lequel tombera cet inutile concept.