PHILIPPE BRETTON

Ingérence humanitaire et souveraineté

Ingérence : Si l'on se réfère à un ouvrage faisant particulièrement autorité en matière de définition des termes juridiques, le *Vocabulaire juridique,* publié sous la direction du doyen Cornu (PUF, 1990, p. 425), on constate que ce mot a deux sens différents en droit interne : soit il désigne une immixtion sans titre dans la gestion des affaires d'autrui, soit il vise une infraction consistant pour un fonctionnaire public à s'immiscer dans des affaires incompatibles avec son statut... Ce n'est évidemment pas dans de tels sens à connotation nettement péjorative que les promoteurs de l'ingérence humanitaire ont entendu se placer lorsqu'ils ont entrepris d'obtenir sa reconnaissance. Il est vrai que le droit international public étant apparu postérieurement aux droits nationaux, les emprunts de l'un aux autres en matière de vocabulaire ont été fréquents, avec les réserves d'usage sur la pertinence de la transposition des mots recouvrant des situations ou des concepts différents : mandat et tutelle en sont un bon exemple.

Il n'en demeure pas moins que les tenants de cette notion ont bien conscience des critiques que la qualification de ce nouveau concept juridique suscite, ce qui explique certainement que M. Kouchner ait récemment proposé « droit d'urgence humanitaire » (La guerre à la guerre, in *Le Monde* du 16 juin 1993). Encore que cette tentative de substitution ne soit pas pleinement convaincante non plus, car la référence à l'urgence ne vise que les circonstances devant justifier une éventuelle intervention animée par des mobiles purement humanitaires, elle ne met pas en évi-

dence le « noyau dur » de cette nouvelle institution, l'élément essentiel qui la fait entrer en conflit avec la souveraineté nationale de l'Etat, c'est-à-dire le fait que des éléments étrangers, relevant d'un Etat, d'une organisation intergouvernementale ou d'une organisation non gouvernementale pénètrent sur le territoire d'un Etat tiers pour venir en aide à une population se trouvant dans un état particulièrement critique, alors que les autorités locales s'avèrent dans l'incapacité de l'assister, quand elles ne sont pas responsables de cette situation, et à supposer qu'il existe encore un appareil étatique digne de ce nom ; ce qui n'est pas le cas partout comme le tragique exemple de la Somalie le montre.

Il est vrai qu'il y a des mots qui sont chargés d'un tel poids que leur utilisation est de nature à réveiller des querelles anciennes et des passions non éteintes. Il s'agit évidemment du mot « intervention », au sujet duquel on ne peut que citer un passage célèbre de l'arrêt rendu par la CIJ en 1949, dans l'affaire du canal de Corfou opposant le Royaume-Uni et l'Albanie, dans lequel la Cour, pour stigmatiser le comportement de la marine britannique qui après avoir perdu deux navires de guerre ayant sauté sur des mines dans des eaux préalablement déminées pour les débarrasser des restes de la seconde guerre mondiale, avait unilatéralement procédé à un nouveau déminage, pour saisir des pièces à conviction, en vue de demander à l'Albanie la réparation des préjudices subis.

Ce passage est le suivant : « 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 » (*Recueil*, 1949, p. 35).

Si les interventions politiques, notamment de la part des deux grandes puissances, ont été fréquentes à partir de 1945, tant dans leur sphère d'influence directe qu'en dehors, on peut relever que dans un certain nombre de cas, l'Etat intervenant a cherché à légitimer son action militaire en invoquant une institution internationale ancienne, l'intervention d'humanité. A ce sujet également, une simple citation vaut quelque fois mieux qu'un long commentaire. Elle est empruntée à un auteur du début du siècle, Rougier, qui dans un article paru dans la *RGDIP*, 1910, p. 52, écrivait ceci : « Toutes les fois qu'une puissance interviendrait dans la sphère de compétence d'une 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. Son action tendra en définitive à englober un Etat 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 ingénieux d'entamer peu à peu l'indépendance d'un Etat pour l'incliner progressivement vers la mi-souveraineté. » Toute l'amhiguïté de nomhre d'interventions dites d'humanité était ainsi parfaitement exposée.

Un peu moins d'un siècle plus tard, ayant l'occasion de se prononcer sur la notion d'intervention humanitaire dans le litige opposant le Nicaragua et les Etats-Unis, la CIJ, dans l'arrêt sur le fond rendu le 27 juin 1986, devait énoncer une conception restrictive de ce genre d'intervention en ces termes : « Pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre Etat, non seulement l'assistance doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir "prévenir et alléger les souffrances des hommes" et "protéger la vie et la santé et faire respecter la personne humaine" ; elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin au Nicaragua, et pas seulement aux contras et à leurs proches. »

On voit donc très bien quelle atteinte une telle intervention, à supposer que sa finalité soit effectivement inspirée par des mobiles purement humanitaires, peut représenter pour la souveraineté d'un Etat. Certes, la souveraineté étatique n'est plus, en cette fin du XX^{e} siècle, un absolu, et nombreuses sont ses limitations, tant conventionnelles et consenties qu'unilatérales et imposées (voir Bretton, *Relations internationales contemporaines*, LITEC, 1993, p. 73 et s.). Mais de là à admettre qu'un Etat ou un groupe d'Etats, une organisation interétatique ou une organisation non gouvernementale puisse décider d'intervenir sur le territoire d'un autre Etat à des fins humanitaires, en présentant cette action tantôt comme un véritable droit, tantôt même comme une obligation, un devoir, il y avait un pas malaisé à franchir. C'est pourtant ce qui a été récemment fait et que l'on peut considérer comme une étape dans l'entreprise de moralisation du droit international public et des relations internationales (I), mais qui n'évite pas le risque d'une politisation de l'humanitaire avec tous les aléas qui peuvent en découler (II).

I — L'INGÉRENCE HUMANITAIRE : ÉTAPE DANS L'ENTREPRISE DE MORALISATION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ET DES RELATIONS INTERNATIONALES

Il convient d'exposer d'une part les origines et les fondements de l'ingérence humanitaire (A) et d'autre part ses principales manifestations (B).

A / *Origines et fondements de l'ingérence humanitaire*

Le point de départ « doctrinal » de cette notion nouvelle peut être très précisément situé, il s'agit d'une initiative conjointe prise par un professeur de droit, M. Bettati, et un médecin, M. Kouchner, qui organisèrent en 1987 à Paris un colloque sur le thème *Droit et morale humanitaire,* qui devait ensuite faire l'objet d'une publication aux Editions Denoël sous le titre *Le devoir d'ingérence.* De nombreuses personnalités participèrent à cette rencontre, venant des horizons professionnels les plus différents, mais il convient de noter qu'y prirent la parole tant le Président de la République, M. Mitterrand, que le Premier ministre (de l'époque), M. Chirac.

Il semble que l'origine lointaine de cette entreprise puisse être liée directement à la guerre du Biafra, c'est-à-dire à la tentative de sécession d'une partie du Nigeria, qui entre 1967 et 1970 donna lieu à une guerre civile particulièrement sanglante, finalement remportée par le pouvoir central, le dogme de l'intégrité territoriale dans les frontières héritées de la colonisation l'emportant sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, car dans l'optique des Etats du Tiers Monde, ce dernier ne saurait être invoqué que contre une puissance coloniale ou « raciste » pour s'affranchir de sa domination.

L'affaire du Bangladesh, en 1971, fut considérée comme un préeédent regrettable dont il était préférable qu'il ne se reproduisît point. Au cours de la guerre du Biafra, la Croix-Rouge internationale, qui était intervenue pour apporter une aide humanitaire à la population biafraise encerclée et assiégée, fit l'objet d'actions hostiles de la part des forces armées nigérianes, se traduisant notamment par des attaques délibérées contre les hôpitaux. Un groupe de médecins français, parmi lesquels figurait M. Kouchner, estima à partir de ce moment-là qu'une aide humanitaire impartiale apportée sans discrimination, comme celle de la Croix-Rouge, était dépassée, dès lors que l'une des parties, le pouvoir central en l'espèce, se livrait à un massacre des populations adverses dans des

conditions susceptibles de tomber sous le coup de l'accusation de génocide. Il fut le fondateur de l'ONG, Médecins sans frontières en 1971, et huit ans plus tard, suite à des divergences entre ses membres sur l'opportunité d'intervenir en mer de Chine pour recueillir des *boat-people*, M. Kouchner créa une autre ONG, Médecins du Monde. L'exemple fut suivi *ratione personae* avec la création d'autres ONG, comme Pharmaciens sans frontières, Marins sans frontières, Vétérinaires sans frontières, sans que naturellement les Français aient le monopole de ce genre d'initiative que l'on retrouve dans nombre d'Etats occidentaux, en Europe et aux Etats-Unis.

L'accession en France à des fonctions ministérielles de deux médecins se réclamant de l'ingérence humanitaire, le D[r] Malhuret à l'époque de la première cohabitation, puis le D[r] Kouchner, allait avoir une incidence directe sur l'officialisation de telles activités, notamment en 1988 lorsque fut créé le secrétariat d'Etat à l'action humanitaire, placé auprès du Premier ministre mais sous la tutelle « gestionnaire » du ministère des affaires étrangères (voir en particulier le récent ouvrage de Marie-Christine Delpal, *Politique extérieure et diplomatie morale, le droit d'ingérence humanitaire en question*, avec une préface de Pierre Dabczies, Fondation pour les études de défense nationale, 1993, p. 48 et s.).

Quant au fondement de l'ingérence humanitaire, il est très facile à dégager : c'est tout simplement le droit à la vie, tel qu'énoncé par différents textes internationaux, depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 3), en passant essentiellement par les deux pactes des Nations Unies de 1966 sur les droits civils et politiques (art. 6) et les droits économiques et sociaux (art. 12). En effet l'ingérence humanitaire peut être considérée comme le prolongement naturel du droit à la vie face à toutes les formes d'atteintes qui peuvent lui être portées, qu'il s'agisse de meurtre, de famine, de manque de nourriture, de manque de soins, quelles qu'en soient les origines, volonté humaine (dans le cas du meurtre) ou de phénomènes naturels (tremblement de terre, raz de marée, éruption volcanique). Voir à ce sujet l'article de Marie-José Domestici-Met, Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire, *AFDI*, 1989, p. 117, et surtout celui de Mario Bettati, Un droit d'ingérence ?, *RGDIP*, 1991, p. 639, qui insiste bien sur la volonté des promoteurs de l'ingérence humanitaire de vouloir faire consacrer dans l'ordre juridique international le droit de secourir les victimes de toutes les « catastrophes », tant naturelles que politiques, à travers les frontières étatiques.

B / *Les principales manifestations de l'ingérence humanitaire*

La formalisation juridique de l'ingérence humanitaire passe naturellement par l'ONU afin d'obtenir sa reconnaissance par l'ensemble de la société internationale. On peut opérer une distinction fondée sur la nature de l'organe qui a eu à en connaître, à savoir l'AG d'abord, le CS ensuite.

— S'agissant en premier lieu de l'AG, c'est à l'initiative de la France qu'elle a adopté à ce sujet deux résolutions successives, en 1988 et en 1990. La première, la 43/131 du 8 décembre 1988, intitulée « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles ou autres situations du même ordre », repose en grande partie sur la notion d'urgence qui impose de ne pas laisser sans assistance les victimes en leur reconnaissant un droit à être secourues sans entraves, étant entendu que l'Etat concerné conserve un rôle premier dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire, les autres Etats et les organisations humanitaires n'intervenant que si cet Etat n'est pas en mesure de le faire. La partie la plus importante de ce texte était la proclamation du prineipe du libre accès aux victimes qui ne devrait être entravé ni par l'Etat en eause ni par les Etats voisins. Le hasard fit que cette résolution eut l'occasion d'être appliquée au lendemain même de son adoption, lorsqu'un important séisme ravagea l'Arménie (alors encore soviétique) et que l'URSS, manifestement dépassée par l'ampleur du sinistre, accepta l'envoi sur son territoire de nombreux médecins, sapeurs-pompiers, logisticiens et même journalistes français sans visa. La seconde, la 45/100 en date du 14 décembre 1990, porte sur les couloirs d'urgence humanitaire. Empruntant au droit de la mer la notion de droit de passage inoffensif reconnu aux navires de guerre dans la mer territoriale, elle se présente comme une consécration du principe du libre accès aux victimes en instituant à leur profit « un droit de passage sanitaire », limité dans l'espace, le temps, l'objet, l'exercice. Elle comprend également des dispositions relatives à l'évaluation de l'ampleur des catastrophes afin d'adapter les secours aux besoins des victimes. Deux applications subséquentes allaient avoir lieu, l'une au Sud-Soudan, affecté gravement par la famine, l'autre au nord de l'Irak, suite à la guerre du Golfe, pour venir en aide aux populations kurdes, l'une et l'autre en 1991.

Ces deux résolutions furent adoptées selon la procédure de non-objection, c'est-à-dire par consensus, sans vote, donc sans opposition formelle de quelque délégation que ce soit, ce qui représentait un

incontestable succès pour la diplomatie française. Mais nombre d'Etats, du Tiers Monde en particulier, ne cachèrent pas leurs réticences devant les notions de secours immédiat et d'accès aux victimes de crainte qu'elles ne légitiment des atteintes à leur souveraineté nationale. Œuvre de l'AG, ces résolutions n'ont que la valeur de recommandation, ne mettant pas de véritables obligations à la charge des Etats. Une authentique consécration juridique passerait par la conclusion d'un traité en bonne et due forme, ce qui a été fait dans le cadre interaméricain par une convention adoptée par l'OEA le 12 juin 1991 pour faciliter l'assistance en cas de désastres naturels, encore qu'elle subordonne l'intervention des organisations humanitaires à l'accord de l'Etat intéressé. Il est vrai que les Etats latino-américains sont extrêmement sourcilleux sur le chapitre du respect de la souveraineté nationale comme vient de le montrer l'adoption par l'OEA fin juin 1993 à Managua d'une Déclaration pour la promotion de la démocratie et du développement qui est d'une grande « orthodoxie » de ce point de vue (*Le Monde* des 20-21 juin 1993).

— S'agissant en second lieu du CS, c'est dans des circonstances tout à fait particulières qu'il a été conduit à adopter la résolution 688 du 5 avril 1988 à l'issue de la guerre du Golfe, également à l'initiative de la France (voir Delpal, *op. cit.*, p. 76, et Chantal Carpentier, la résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité : quel devoir d'ingérence ?, in *Etudes internationales*, juin 1992, p. 279). Alors que les textes précités avaient été adoptés par l'organe délibérant, l'AG, sans être dotés d'une force obligatoire, quand bien même l'adoption par consensus reflétait sinon l'adhésion de tous les Etats membres de l'ONU, tout au moins l'absence d'opposition déclarée de l'un d'entre eux (encore qu'il soit politiquement inopportun pour un Etat de faire obstacle à la procédure de non-objection) cette résolution était l'œuvre de l'organe décisionnel, le CS. Deux parties de la population de l'Irak, les Kurdes au nord et au nord-est du pays, les Chiites au sud, se soulevèrent contre le régime au pouvoir à Bagdad (encouragées à le faire par certaines déclarations américaines) ce qui provoqua une répression armée sévère de la part du pouvoir central, d'où un exode massif des populations décimées tant vers la Turquie que vers l'Iran. L'impact médiatique de la situation dramatique dans laquelle des centaines de milliers de réfugiés se trouvèrent fut considérable, encore que l'Iran ayant interdit aux journalistes étrangers l'accès de son territoire, les seules images reçues provenaient de la frontière avec la Turquie. Les Etats membres de la coalition contre l'Irak ne pouvaient demeurer passifs, et c'est dans ces conditions que le projet de résolution d'ori-

gine française, parrainé par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Belgique, fut adopté le 5 avril 1991 par dix voix pour, trois contre (Cuba, Yémen, Zimbabwe) et deux abstentions (Chine et Inde). Cette résolution ayant été abondamment citée et commentée, on peut se contenter d'en rappeler l'essentiel. D'abord il faut relever qu'elle prend soin (est-ce un hommage rendu par le vice à la vertu ?) de se référer à l'article 2, § 7, de la charte, qui interdit à l'ONU de s'immiscer dans les affaires intérieures des Etats membres. Ensuite le CS ne manque pas de se justifier en rappelant les obligations qui sont les siennes en vertu de la charte, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Mais ce qui était nouveau et à souligner, c'était que pour la première fois un problème réellement humanitaire, le sort de certains réfugiés irakiens, était considéré comme internationalisé dans la mesure où, entraînant des violations de frontières avec des Etats voisins de l'Irak, il y avait une menace contre la paix et la sécurité internationales dans la région, ce qui permettait l'intervention du CS sur la base du chapitre VII de la charte. Après avoir exigé que l'Irak mette fin à la répression, le CS insistait pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak, et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action.

Pour s'en tenir à l'action des Etats, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France installèrent en territoire irakien des « centres humanitaires », et des « relais humanitaires » pour permettre le retour des populations kurdes déplacées, sous la supervision de quelques centaines de « gardes bleus » de l'ONU, suite à un accord du 23 mai 1991 entre l'ONU et l'Irak. L'assistance humanitaire se concrétisa par des parachutages de vivres, de médicaments, de matériel de survie et l'organisation sur place d'une présence humanitaire conformément à un accord du 18 avril 1991 entre l'ONU et l'Irak.

La place manque iei pour traiter des événements qui se déroulent en ce moment dans deux cadres géographiques aussi différents que l'ex-Yougoslavie, notamment la Bosnie-Herzégovine, et la Somalie, sous l'angle de l'intervention de l'ONU, de certaines organisations régionales (CEE, OTAN, UEO) ainsi que de certains Etats (Etats-Unis, France notamment), en faveur des populations civiles victimes des conflits armés et des troubles intérieurs qui y ont éclaté, il suffit d'en rappeler l'existence.

De telles initiatives et de telles actions de grande ampleur, s'accompagnant d'un déploiement de forces armées strictement nationales (Somalie d'abord), ou sous pavillon onusien, dans le cadre

d'opérations que l'on hésite encore à qualifier de maintien de la paix tant elles diffèrent des précédentes interventions onusiennes sous cette appellation, n'ont pas manqué de faire naître un certain nombre de questions, au point de se demander s'il n'y a pas un risque de politisation de l'humanitaire peu compatible avec le respect de la souveraineté nationale.

II – LES RISQUES DE POLITISATION DE L'INGÉRENCE HUMANITAIRE DANS UN SENS PEU COMPATIBLE AVEC LE RESPECT DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

En laissant de côté les inévitables controverses liées aux divergences d'appréciation qui peuvent apparaître quant aux motivations de telle ou telle personnalité de premier plan directement engagée dans de telles opérations, on songe ici au livre de Michel Floquet et Bertrand Coq, *Les tribulations de Bernard K. en Yougoslavie,* Albin Michel, 1993, pour qui l'étalage médiatique de bons sentiments dissimule en réalité le cynisme de la raison d'Etat désireux de ne pas s'engager militairement dans une expédition militaire aléatoire et coûteuse en vies humaines, on peut se poser quelques questions portant sur le point de savoir qui peut intervenir (A), comment intervenir (B).

A / *Qui peut intervenir ?*

Quelle que soit l'évolution récente du droit international qui tend à reconnaître aux personnes privées le statut de sujet de ce droit, à travers la protection internationale des droits de l'homme, les droits de l'homme ayant cessé d'appartenir à la catégorie des affaires relevant essentiellement de la compétence nationale des Etats (voir l'*Annuaire de l'Institut de droit international,* 1990, vol. 63-11, p. 338), il n'en demeure pas moins que l'Etat demeure l'acteur principal des relations internationales, directement ou indirectement dans le cadre des organisations internationales. Or une première question fondamentale se pose, au sujet de laquelle règne encore une certaine ambiguïté, l'ingérence humanitaire correspond-elle à un droit ou à un devoir pour les Etats ? Si c'est un droit, c'est certes une faculté que ses titulaires sont libres d'utiliser ou non, mais ils ont un titre pour le faire, tandis que si l'on en fait un devoir, comme il est arrivé que certains tenants de l'ingérence humanitaire la présentent, on va très

loin. Pour reprendre un concept du droit administratif, on va ainsi lier la compétence des Etats, car dès lors qu'aura été dûment constaté que dans un Etat tout ou partie de la population se trouve dans un état de détresse telle qu'une intervention extérieure s'impose pour la sauver, les Etats tiers se verront obligés d'agir, restreignant ainsi leur souveraineté, leur appréciation de l'opportunité d'une intervention, avec le risque, non négligeable sur le plan juridique international, de voir leur responsabilité éventuellement mise en cause pour ne pas l'avoir fait.

Quant à l'Etat sur le territoire duquel l'intervention aurait lieu, de deux choses l'une : ou bien il sollicite ou donne son consentement à une intervention extérieure proposée ou sollicitée, et en ce cas sa souveraineté est *ménagée*, ou bien on considère que « l'humanité devant primer la souveraineté », il est des situations où les violations des droits de la personne humaine sont tellement graves et massives qu'une intervention extérieure s'impose pour y mettre un terme, et il est bien évident qu'à ce moment-là la souveraineté de cet Etat sera fortement entamée, à supposer qu'il y ait encore une entité étatique, comme le montre bien l'exemple de la Somalie.

Il convient de rappeler que le principe de l'égalité souveraine des Etats a été consacré par la charte de l'ONU, c'est l'un des piliers du droit international contemporain dont le corollaire est le principe de l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats, affirmée par de nombreux textes internationaux dont la Déclaration de 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la charte des Nations Unies.

Par ailleurs, en dehors des cas où une telle ingérence humanitaire serait décidée unilatéralement par un Etat, il est clair que sa légitimité ne sera réellement fondée que si elle est décidée par l'ONU, c'est-à-dire par le CS. Cela suppose l'accord non seulement de ses quinze membres, mais surtout celui des cinq membres permanents, ou tout au moins l'absence d'opposition formelle de l'un d'entre eux, se traduisant au mieux par une abstention. Cela signifie que s'il s'agit d'une situation affectant directement l'un d'entre eux ou l'un de ses alliés, amis ou clients, point n'est besoin d'être grand clerc pour deviner qu'il y mettra son veto.

Imagine-t-on le CS envisageant d'intervenir au Tibet au nom de l'ingérence humanitaire, le Gouvernement de Pékin ne manquerait pas d'utiliser son pouvoir de veto pour y faire obstacle. *Quoniam nominor leo* est un adage encore transposable dans les relations internationales contemporaines...

B / *Comment intervenir ?*

Si l'intervention humanitaire est relativement peu « traumatisante » pour la souveraineté étatique lorsqu'elle se limite à la fourniture de vivres, de médicaments, voire à l'envoi de personnels civils compétents pour faire face à certaines situations de détresse précitées, il en va très différemment si elle se traduit par un véritable recours à la force armée pour faire cesser des violations graves et massives des droits de l'homme dont un Etat se rendrait coupable vis-à-vis de sa population. L'atteinte à la souveraineté nationale sera alors flagrante, à supposer une fois de plus qu'il y ait un Etat, le cas de la Somalie étant mis à part, encore qu'il y ait de par le monde, et pas seulement en Afrique, quelques exemples où les luttes internes soient telles que l'unité nationale relève de la fiction (Afghanistan)... Là encore de deux choses l'une : ou bien le rapport des forces sera tel que l'intervention militaire de certains Etats ayant à la fois la volonté politique et les moyens matériels de le faire sera rendue possible parce qu'ils sauront ou se douteront qu'ils ne risqueront guère de se heurter à une résistance militaire organisée digne de ce nom, si ce n'est à quelques formes sporadiques de guérilla urbaine ou rurale (toujours l'exemple de la Somalie), ou bien ces mêmes Etats ne voudront pas prendre un tel risque parce qu'ils craindront de se heurter à l'une des parties en présence disposant d'un arsenal suffisant pour leur infliger des pertes sérieuscs en hommes et en matériel, comme le montre bien l'actuel exemple de la Bosnie-Herzégovine. En d'autres termes, le recours à la force armée sera tributaire, une fois de plus, de considérations politiques dans lesquelles, quels que soient le poids et le bien-fondé des aspects humanitaires, nombre d'Etats auront le sentiment qu'il y a vraiment « deux poids deux mesures » dans l'attitude des Etats capables d'intervenir. Comme le rappelait récemment le président du CICR, M. Sommaruga (Faut-il repenser l'action humanitaire ?, *Le Monde* du 19 février 1993) : « L'action humanitaire ne peut être ni négociée ni conduite par des personnalités politiques sans qu'elle devienne captive des enjeux qui opposent les parties en conflit. » Peut-être n'est-il pas inutile de rappeler ici un article du protocole II du 10 juin 1977, additionnel aux Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes des guerres, protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, singulièrement édulcoré à l'initiative du Tiers Monde (Pakistan, Nigeria, Irak, ce n'est pas un hasard), intitulé précisément non-intervention, et qui affirme, dans ses deux paragraphes, qu'aucune

disposition de ce traité ne peut être invoquée pour porter atteinte à la souveraineté d'un Etat ou pour justifier une intervention directe ou indirecte, pour quelque raison que ce soit. Les Etats du Tiers Monde ont en effet le sentiment que ce sont eux qui risquent le plus de faire les frais de telles opérations, encore que le cas de la Yougoslavie, Etat géographiquement européen, montre bien que le pire peut parfois survenir là où on ne l'attend pas.

Notre propos était de faire le point, en ce milieu de l'année 1993, sur un problème d'actualité, en ayant bien conscience qu'il fait partie de ce que Bertrand de Jouvenel avait appelé, dans *De la politique pure* (1963, p. 284), les problèmes politiques difficilement solubles du fait de la contradiction des données, mais en revanche pouvant, le cas échéant, être réglés par voie de concessions mutuelles et de compromis, encore que contrairement à la célèbre maxime de Guillaume le Taciturne, dans un domaine aussi sensible et vital que celui du respect des droits de l'homme : « Il est nécessaire d'espérer pour entreprendre et de réussir pour persévérer. »

RÉSUMÉ. — *L'ingérence humanitaire est un nouveau concept en cours d'insertion dans le droit international contemporain, à l'initiative de la France, qui s'inscrit dans une vaste tendance allant dans le sens de la moralisation de ce droit et des relations internationales, mais qui, à partir du moment où l'on veut en faire non seulement un droit mais même un devoir permettant le recours à la force armée, entre fatalement en conflit avec le « sacro-saint » principe de la non-immixtion dans les affaires intérieures des Etats, corollaire de leur souveraineté nationale, et n'échappe pas au risque de politisation.*