

L'échec du droit d'ingérence

••• **Paul Grossrieder**, Charmey

Président de Voïce,¹

directeur général du CICR de 1998 à 2002

Le droit d'ingérence a vingt ans. A sa base, il y a un raisonnement simple : l'intervention humanitaire est trop lente, il faut en améliorer l'efficacité par des actions de force, si nécessaire. En 1968 déjà, avant la création de ce droit, les *French doctors* avaient tenu ce raisonnement au Biafra. Parmi eux, l'actuel ministre des Affaires étrangères français, Bernard Kouchner.

La situation birmane de mai 2008 illustre bien les contextes dans lesquels le droit d'ingérence devrait s'appliquer. En effet, la junte au pouvoir s'est montrée peu sensible au sort de sa population et très restrictive dans son acceptation de l'aide internationale. Ne fallait-il pas, dans ces conditions, passer par-dessus les autorités birmanes pour accéder, si besoin par les armes, aux victimes de cette catastrophe majeure et tenter de les sauver ?

Pour les créateurs du concept, Bernard Kouchner et Mario Bettati, juriste français, il y a trois générations d'humanitari-

res, dont la première est représentée par le CICR, les Conventions de Genève (1949) et les Protocoles additionnels (1977). Selon eux, le respect de l'autorité et de la souveraineté des Etats - qui est au cœur du DIH (droit international humanitaire) - peut paralyser les humanitaires, comme ce fut le cas durant la Seconde Guerre mondiale et la Shoah. Le « sans frontiérisme », qui représente la deuxième génération des humanitaires, veut promouvoir une « morale de l'extrême urgence » et ignorer les souverainetés. Enfin, troisième génération, le droit d'ingérence, qui requiert l'intervention humanitaire des Etats, veut créer un « dispositif antigénocide, anti-Auschwitz ».² Il inscrit dans le droit international la possibilité pour un Etat d'interférer, y compris par la force, dans les affaires d'un autre Etat si la morale l'exige.³

Textes fondateurs

La base écrite du droit d'ingérence est fixée dans deux résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU intitulées *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*.⁴ Ces deux textes « invitent tous les Etats à faciliter le libre accès aux victimes » mais ils ne définissent pas clairement les situations dans lesquelles ils s'appliquent. Par ailleurs, ils réaf-

En mai de cette année, le passage du cyclone Nargis en Birmanie et ses cent mille morts et deux millions de sinistrés ont relancé le débat sur le droit d'ingérence parmi les diplomates et les humanitaires. Est-il une avancée par rapport au droit humanitaire ? Retour sur sa genèse et sur quelques-unes des situations où des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ont voulu l'appliquer.

- 1 • Voluntary organisations in cooperation in emergencies, www.ngovoice.org.
- 2 • **Olivier Roy**, « Le mouvement humanitaire. Questions à Bernard Kouchner », in *Le Débat* n° 67, nov.-déc. 1991, p. 39.
- 3 • **Mario Bettati**, « Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international », in *Le Trimestre du Monde* n° 17, Paris 1992, pp. 29 ss.
- 4 • Résolution A/43/131 du 8 décembre 1988 et résolution A/45/100 du 14 décembre 1990.

firmement « la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats », ce qui restreint le principe d'ingérence. La deuxième résolution prévoit des « couloirs d'urgence pour la distribution d'aide médicale et alimentaire » mais ce droit de passage est soumis à des restrictions temporelles et géographiques importantes. De plus, ces couloirs doivent être établis avec la coopération des Etats concernés. Les textes onusiens représentent donc une version minimaliste du droit d'ingérence.

Responsabilité de protéger

Comme ce concept passe très mal auprès des Etats du Sud, les Nations unies décident en 2000 de la création d'une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats. En 2001, celle-ci publie son rapport sur la *Responsabilité de protéger*. Elle rejette, en fait, le droit d'ingérence et promeut la responsabilité des Etats qui découle de leur souveraineté : « La responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention. »⁵ En 2005, l'Assemblée générale de l'ONU adopte le principe de la « responsabilité de protéger ». Ainsi, la souveraineté est sauve, mais en cas de non-respect de ce principe, une intervention externe est légitime. D'une certaine manière, l'ONU revient au droit international humanitaire classique.

On peut s'étonner que les pères du droit d'ingérence fassent comme s'ils ignoraient l'existence du monumental corpus juridique constitué depuis 1864, revu plusieurs fois et finalement consigné dans les *Conventions de Genève* (1949), signées et ratifiées par la totalité des membres de la communauté internationale, et dans les deux *Protocoles additionnels* - dont le deuxième est cependant

moins universellement reconnu. Le contenu du DIH classique est largement plus complet que les deux brèves résolutions onusiennes sur le droit d'ingérence.

Les deux droits se basent sur une logique différente. Alors que le droit d'ingérence prône d'emblée une intervention extérieure, le DIH s'articule autour du droit des victimes à recevoir de l'assistance.⁶ En outre, les opérations d'aide doivent être menées par des organismes neutres et impartiaux et non par des Etats et ces interventions ne sont pas considérées comme de l'ingérence par le DIH.⁷ Quant aux situations dans lesquelles le CICR peut intervenir, le DIH couvre aussi bien les conflits nationaux qu'internationaux. Par ailleurs, les Etats lui ont reconnu un droit d'initiative extra-conventionnel dans les situations de troubles et de tensions internes.⁸

On le voit, d'un point de vue juridique, le droit d'ingérence ne constitue pas un progrès par rapport au DIH classique.

- 5 • *La responsabilité de protéger*, rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa 2001, p. 12. Les membres de la Commission sont : Gareth Evans (Australie) et Mohamed Sahnoun (Algérie), coprésidents, Gisèle Côté-Harper (Canada), Lee Hamilton (Etats-Unis), Michael Ignatieff (Canada), Vladimir Lukin (Russie), Klaus Naumann (Allemagne), Cyril Ramaphosa (Afrique du Sud), Fidel Ramos (Philippines), Cornelio Sommaruga (Suisse), Eduardo Stein (Guatemala), Ramesh Thakur (Inde). A noter que Bernard Kouchner n'en fait pas partie.
- 6 • L'article 23 de la IV^e Convention oblige les Etats à laisser passer les secours en faveur des populations civiles qui se trouvent sur le territoire d'une partie au conflit, fût-elle ennemie.
- 7 • Cf. art. 790 du Protocole I : « Les offres de secours... ne seront considérées ni comme une ingérence, ni comme des actes hostiles. »
- 8 • Statuts du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, art. 5, adoptés par l'ensemble des Etats de la communauté internationale.

Reste à voir si sur le terrain, les populations victimes sont mieux et plus rapidement aidées grâce au droit d'ingérence. Car c'était bien là l'objectif de Bernard Kouchner et personne ne peut contester la nécessité de rechercher une meilleure efficacité de l'action humanitaire.⁹

Sur le terrain

Depuis 1991, plusieurs opérations de l'ONU sont des mises en œuvre du droit d'ingérence sur le terrain. La première est *Provide Comfort*, en 1991,¹⁰ dans le Kurdistan iraquien. En réalité, cette opération tentait de compenser l'échec politique de la guerre du Golfe, qui n'était pas parvenue à éliminer le régime de Saddam Hussein. On camouflait cet échec par une action humanitaire en faveur des Kurdes que les Américains avaient encouragés à se révolter. L'armée iraquienne étant toujours opérationnelle, elle avait ensuite obligé les populations kurdes à fuir. A noter que d'autres organisations (ONG, CICR) développaient déjà des opérations dans le Kurdistan, en dehors du cadre de la résolution 688 qui avait une visée politique.

En 1992, une autre résolution fut votée pour une intervention en Somalie.¹¹ Il est évident qu'une aide humanitaire était la bienvenue dans ce pays totalement à la

dérive et affamé, mais elle faisait double emploi avec l'assistance déjà apportée par d'autres. Ces soldats « humanitaires » finirent même par donner une image confuse d'un humanitaire mêlé à l'intervention militaire.

Au Rwanda, le génocide des Tutsis commis par les Hutus (1994) vit les troupes de la MINUAR (Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda) dans une totale incapacité à intervenir efficacement malgré le droit d'ingérence. En dépit de l'insistance constante du général Dallaire¹² depuis janvier 1994 pour que le Conseil de sécurité décide de renforcer ses troupes, la résolution 912 du 21 avril 1994 (soit deux semaines à peine après le déclenchement du génocide) confirma un retrait et ne laissa sur place qu'un effectif de 2709 hommes. Loin de la logique d'ingérence, la communauté internationale se désintéressa de ce drame et de cette situation sans intérêt stratégique. Ce n'est que le 17 mai 1994 qu'un retournement s'opéra. La résolution 918 prévoyait en effet de relever les effectifs à 5500 hommes. Mais les lourdeurs administratives retardèrent la concrétisation de la résolution. L'ineffica-

« Hôtel Rwanda »
(2004), de Terry George



9 • A cet égard, signalons que le pape Jean Paul II a défendu le droit d'ingérence à plus d'une reprise. Cf. par exemple le discours à la Conférence de la FAO et de l'OMS en décembre 1992.

10 • Conseil de sécurité, résolution 688.

11 • Conseil de sécurité, résolution 794.

12 • Sous la direction de **Jonathan Moore**, *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Gallimard, Paris 1999, chapitre V, p. 135.

citée de la MINUAR se prolongea et dès que les nouvelles troupes arrivèrent, le pouvoir tutsi de Kigali chercha à s'en débarrasser ; il obtint satisfaction partielle avec la résolution 997 (9 juin 1995) qui prévoyait une réduction des effectifs onusiens.¹³ L'échec de la mise en œuvre d'une ingérence pour mettre fin à des violations gravissimes des droits de l'homme est ici patent.

Puis en 1999, au Kosovo, eut lieu une ingérence unilatérale menée par les Etats-Unis. Même si l'opération fut baptisée « guerre humanitaire », plus personne n'était dupe. Le droit d'ingérence, qui était censé être humanitaire, se transformait en opération purement militaire. La mise en œuvre du droit d'ingérence devenait un usage de la force, sans rapport avec une intervention humanitaire neutre, impartiale et indépendante.

La récente crise humanitaire birmane relança le débat car la junte mis tous les obstacles possibles à l'aide internationale. Le mercredi 7 mai 2008, la France, à l'initiative de Bernard Kouchner son ministre des Affaires étrangères, proposa le vote d'une résolution au Conseil de sécurité afin d'obliger l'Etat birman à s'ouvrir. En raison de l'opposition de la Russie et de la Chine, la résolution ne put être votée. Le conseiller pour la « responsabilité de protéger » du Secrétaire général de l'ONU fut lui-même très sévère à l'égard de la proposition française. Après coup, on peut constater que les quelques petits succès remportés face à la junte birmane le furent grâce aux discussions menées par l'ASEAN¹⁴ et par le secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon et non par les appels à l'interventionnisme de Kouchner.

De manière globale, le droit d'ingérence n'ajoute donc rien au DIH et n'améliore pas l'efficacité de l'action humanitaire. Comme sa mise en œuvre nécessite des interventions militaires, il brouille l'image

de l'humanitaire indépendant et neutre. Le droit d'ingérence est également un droit du fort sur le faible. Etant politisé, il est sélectif. L'exemple du Rwanda l'illustre bien.

Séparer les « pouvoirs »

Certes, l'application du DIH n'est pas idéale, mais toute recherche d'amélioration se doit de sauvegarder un « humanitaire » indépendant, impartial et neutre. En tout état de cause, quelques présupposés doivent être respectés. Premièrement, une action humanitaire doit exister dans la durée et ne peut se concevoir comme une intervention-éclair, de type militaire. Deuxièmement, la règle d'or est de répondre aux besoins réels et non à des intérêts politiques ou stratégiques. Troisièmement enfin, une intervention humanitaire ne se limite pas à la logistique de l'assistance matérielle, elle inclut la protection des populations et de la dignité des personnes.

Seules certaines organisations humanitaires peuvent remplir ces conditions. La tâche des Etats est de rechercher des solutions politiques aux crises et non de faire double emploi avec celles-ci.

P. Gr.

13 • Les effectifs passent de 5586 hommes au printemps 1995, à 1800 en octobre 1995.

14 • Association des nations de l'Asie du Sud-Est.