

Matthias Pape, *Humanitäre Intervention: Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1997, 350 p.¹

Cet ouvrage s'attache essentiellement à analyser la licéité et l'efficacité des interventions militaires menées pour des motifs humanitaires directement par l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou sous son autorité. L'étude a été présentée comme thèse de doctorat à l'Université de Freiburg (Allemagne). L'auteur, un juriste et politologue allemand, se livre à une analyse en cinq points de la question des « interventions pour motifs humanitaires » de l'ONU. Il examine d'abord quels types de droits de l'homme peuvent être légitimement protégés par de telles interventions. Il décrit ensuite la forme « classique » des interventions pour motifs humanitaires, telles qu'elles ont été menées par divers États, avant et après l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies ; il établit, dans ce contexte, une distinction entre de telles interventions et l'assistance humanitaire. La troisième partie de l'étude porte sur la base juridique des interventions menées pour des motifs humanitaires par les Nations Unies, la quatrième partie étant consacrée à l'analyse de cas particuliers, à savoir les opérations en Irak, en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie. Enfin, Matthias Pape présente ses conclusions quant au degré de protection dont les droits de l'homme ont véritablement bénéficié lors d'interventions récentes de l'ONU, et il suggère un certain nombre de mesures qui, outre certains amendements à apporter à la Charte des Nations Unies, seraient susceptibles d'améliorer les résultats obtenus par l'organisation.

L'étude de Matthias Pape constitue une synthèse et une revue critique remarquables des efforts déployés par les Nations Unies pendant la période qui a suivi la fin de la guerre froide, afin de protéger les droits de l'homme en recourant à des moyens militaires. Comme l'atteste la bibliographie figurant à la fin de l'ouvrage (pp. 316-350), l'auteur a mis à profit toutes les publications disponibles en été 1996. Il a également eu des entretiens avec divers responsables de l'ONU, à Genève et à Vienne, avec des membres du personnel du CICR et de la Croix-Rouge allemande, ainsi que des ministères allemands des Affaires étrangères et de la Défense. Le sujet est abordé à la fois sous l'angle du droit international et sous celui des sciences politiques, démarche particulièrement appropriée

¹ Citations traduites par le CICR.

pour étudier un domaine comme celui des droits de l'homme. L'auteur ne se borne pas à examiner les normes juridiques et leur application, mais il cherche à établir si les différentes interventions ont réellement atteint leur but, à savoir sauvegarder la jouissance des droits fondamentaux de la personne humaine au sein des populations concernées. Il n'aborde pas non plus séparément telle ou telle intervention militaire: il examine ces opérations dans le contexte d'autres efforts déployés par les Nations Unies pour traduire dans les faits les garanties offertes par les droits de l'homme. C'est en raison de cette approche que cet ouvrage a reçu le sous-titre, ambitieux mais justifié, suivant: « De la signification des droits de l'homme aux Nations Unies ». Cette vision assez large du sujet, et le fait que l'auteur n'hésite pas à réexaminer des questions maintes fois abordées par le passé — telles que le caractère des droits de l'homme dits de « troisième génération », l'universalité des droits de l'homme, ou le statut et l'autorité du Conseil de sécurité —, contribuent à donner un caractère exhaustif à cette étude, tout en donnant l'impression qu'elle traîne un peu en longueur et qu'elle contient parfois, malgré le sérieux de l'auteur, quelques inexactitudes. C'est que, simplement, les thèmes abordés sont trop nombreux, même s'ils sont tous étroitement liés.

La première partie de l'ouvrage semble partir de l'idée (souvent avancée récemment dans les milieux académiques) selon laquelle seule une violation « massive » des droits « fondamentaux » de la personne humaine autorise le Conseil de sécurité à recourir à la force armée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Matthias Pape s'efforce d'identifier ces droits fondamentaux et, ainsi, d'établir une hiérarchie des droits de l'homme en comparant les instruments universels et régionaux de la législation des droits de l'homme, ainsi que les droits garantis par le droit international coutumier et les principes généraux du droit international. Il établit une distinction entre les droits qui sont garantis dans tous les traités pertinents et ceux qui ne le sont pas, comparant ces derniers aux obligations auxquelles aucune dérogation n'est possible, même en période d'état d'urgence. L'auteur estime, en conclusion, que tant le droit à la vie que les interdictions essentielles (celles de la torture, de l'esclavage et de la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe ou la religion) constituent des droits « fondamentaux » ou « absolus » de la personne humaine qui peuvent être protégés par une intervention militaire de l'ONU (pp. 68-69).

Dans la deuxième partie, Pape se penche sur les interventions militaires menées de manière unilatérale par certains États pour des motifs humanitaires (que l'auteur juge, à juste titre, inacceptables en raison de

l'interdiction générale de l'emploi de la force qui est énoncée par la Charte des Nations Unies), ainsi que sur l'assistance humanitaire fournie par des États et des organisations non gouvernementales — le CICR, en particulier — avec le consentement des États ou d'autres belligérants (une telle assistance n'a rien à voir avec une intervention militaire et ne pose aucun problème du point de vue du droit international).

Matthias Pape aborde ensuite le problème crucial des interventions militaires menées pour des motifs humanitaires par l'ONU. Il pose à bon escient la question de savoir si l'article 39 de la Charte des Nations Unies — seule base juridique possible de telles interventions — autorise le Conseil de sécurité à intervenir militairement pour améliorer la situation, sur le plan des droits de l'homme, dans un pays donné. Comme la majorité des spécialistes de cette question, et conformément à la pratique du Conseil de sécurité depuis l'intervention en Somalie, l'auteur conclut très brièvement que les violations des droits de l'homme peuvent être considérées comme des « menaces contre la paix » au sens de l'article 39 (p. 129). La violation de l'une des garanties fondamentales évoquées plus haut peut, selon l'auteur, constituer également une telle menace (p. 131). Cet argument, bien que défendable, rend difficile à comprendre l'analyse approfondie présentée en première partie de l'ouvrage. S'il est vrai (et c'est, bien naturellement, le cas) que « la Charte des Nations Unies est la source de droit primordiale en matière de détermination de la licéité d'une intervention humanitaire » (p. 27), il eût été sage de procéder en premier lieu à l'analyse de la Charte, notamment de son article 39, au lieu de présenter une comparaison abstraite de divers instruments de la législation des droits de l'homme. Cette comparaison aurait pu entrer dans le cadre de l'interprétation de la Charte, à condition toutefois que l'auteur ait démontré qu'elle contribuait valablement à cet effort d'interprétation. Il aurait été, en particulier, nécessaire d'établir un lien entre le concept de « paix » tel qu'il apparaît dans l'article 39 et le concept de « droits fondamentaux de la personne humaine ». Pourquoi donc seule une violation de cette catégorie supérieure des droits de l'homme constituerait-elle une « menace contre la paix » justifiant une intervention militaire aux termes du chapitre VII ? La Charte ne fait pas expressément mention de la possibilité, pour les Nations Unies, d'intervenir « pour des motifs humanitaires », mais elle peut être interprétée comme autorisant l'emploi de la force pour prévenir ou réprimer des violations des droits de l'homme, celles-ci constituant l'une des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. Cette « omission » laisse entendre que la terminologie conventionnelle prête peut-être à confusion et qu'il convient de ne pas simplement appliquer

aux mesures d'imposition de la paix la problématique des interventions pour des motifs humanitaires.

Les études de cas présentées dans la quatrième partie de l'ouvrage (pp. 155 à 255) montrent que seule l'intervention de l'ONU en Somalie a été motivée essentiellement par des raisons humanitaires et que, jusqu'ici, en temps de paix, le Conseil de sécurité n'a pas ordonné une seule intervention pour des motifs humanitaires contre un gouvernement en place. Depuis la fin de la guerre froide, les interventions de l'ONU motivées par des raisons humanitaires constituent l'exception, alors que la non-intervention — même en cas de violations massives des droits de l'homme — reste la règle (p. 254; voir aussi p. 305 et suiv.). L'auteur souligne à juste titre que la « jurisprudence » appropriée, établie par le Conseil de sécurité, est par conséquent beaucoup plus faible que cela n'apparaît dans la plupart des textes juridiques récents. Il convient de se souvenir que le Conseil n'a jamais répété l'opinion exprimée dans la résolution 794 (1992), selon laquelle l'ampleur de la tragédie humaine peut constituer, à elle seule, une menace contre la paix et la sécurité internationales, justifiant l'adoption, par le Conseil, des mesures prévues dans le chapitre VII de la Charte. En outre, la notion de « tragédie humaine » dans la résolution de 1992 ne faisait pas directement allusion à des violations des droits de l'homme commises par des gouvernements.

Les défaillances des mesures militaires prises à ce jour par les Nations Unies dans le but (exclusif, ou, plus souvent, complémentaire) de défendre les droits de l'homme sont examinées par l'auteur dans les études de cas ainsi que, sous la forme d'une synthèse, au début de la cinquième partie de l'étude (pp. 257-276). Elles démontrent de manière éclatante la nécessité des changements radicaux qui doivent intervenir dans l'organisation des interventions militaires et, avant tout, dans l'attitude des États membres (en particulier les plus puissants d'entre eux) pour que les interventions de l'ONU pour des motifs humanitaires deviennent un instrument plus efficace. L'auteur préconise l'adoption de sept mesures principales: 1) au moment d'opter pour ou contre une intervention, le Conseil de sécurité devrait laisser de côté toute considération étrangère aux droits de l'homme; 2) lorsqu'une intervention est décidée, la protection des droits de l'homme devrait jouer un rôle primordial; 3) les forces de maintien de la paix ne devraient pas être submergées par des tâches administratives ou humanitaires auxquelles elles ne sont pas préparées et qui vont à l'encontre du rôle de médiateur impartial qu'elles sont censées jouer; 4) l'efficacité de l'intervention doit être renforcée grâce à la mise à

disposition de fonds suffisants et de personnel qualifié; 5) les mesures visant au premier chef à prévenir les conflits devraient être améliorées et intensifiées; 6) le Conseil de sécurité devrait être élargi, le droit de veto de ses membres permanents devrait être restreint et ses procédures devraient être rendues plus transparentes; 7) lors de la préparation et de la réalisation d'une intervention, un rôle plus décisif devrait être confié aux organisations régionales et aux organisations non gouvernementales. Néanmoins, Mathhias Pape relève à juste titre que même si toutes ces mesures étaient mises en place (ce qui est fort improbable), l'intervention militaire resterait une option exceptionnelle, prise en dernier recours. « Le système traditionnel de protection des droits de l'homme sur la base d'accords universels ou régionaux conserve une importance cruciale pour le respect de ces droits à travers le monde. » (p. 306).

Selon l'auteur, le respect des droits de l'homme exigerait en fin de compte l'existence d'un ordre international, calqué sur l'état de droit que l'on ne peut trouver que dans un *Rechtsstaat* constitutionnel moderne. La Charte des Nations Unies et les traités des droits de l'homme peuvent être considérés comme les pierres angulaires d'un ordre international de ce type; toutefois, d'un point de vue juridique, un tel ordre se situe encore à des années lumière d'une structure « d'État mondial » (p. 311). Le constitutionnalisme international peut cependant exister en l'absence d'un « État mondial ». L'auteur lui-même se réfère à la Charte des Nations Unies en tant que constitution de la communauté internationale (p. 292). Cette appréciation fondée reflète — peut-être de manière involontaire — les efforts d'un spécialiste visant à étendre le concept de constitution au-delà de la sphère de l'État souverain et, en particulier, à promouvoir la primauté du droit au sein de la communauté internationale.

En conclusion, il y a lieu de jeter sur le monde le même regard sceptique que l'auteur. Un progrès salutaire interviendrait dans le domaine du droit international si le concept élargi et généralement accepté aujourd'hui de « menace contre la paix » (article 39 de la Charte des Nations Unies) englobait les violations massives des droits de l'homme — qu'il s'agisse de violations imputables à un gouvernement ou à un autre groupe organisé, ou d'une dégradation de la situation des droits de l'homme faisant suite à l'effondrement général de l'autorité gouvernementale ou à une catastrophe naturelle qui tient lieu d'excuse ou d'écran de fumée — qui autorisent le Conseil de sécurité à intervenir en employant la force armée. Il serait toutefois complètement infondé de croire

que le Conseil utilisera, dans un avenir proche, ce pouvoir de manière résolue et cohérente. Défendre les droits de l'homme par d'autres moyens que le recours à la force armée représente une tâche difficile qu'il reste à accomplir.

Bardo Fassbender
Institut de droit international et européen
Université Humboldt, Berlin
