

La Revue publie ci-dessous un texte préparé par la Division juridique du CICR pour les discussions internes destinées à clarifier la position du Comité international dans ce débat très actuel.

Position du Comité international de la Croix-Rouge sur l'«intervention humanitaire»

par ANNE RYNIKER

Résumé

- Le droit international humanitaire ne saurait fonder la légalité d'interventions armées suite à des violations graves de ce droit; le recours à la force est en effet réglé par la Charte des Nations Unies.
- Il n'appartient pas au CICR de se prononcer sur la légalité ni sur la légitimité de telles interventions.
- Le droit international humanitaire s'applique au cas où les forces d'intervention participent aux hostilités.
- Enfin, sur le plan de la terminologie, le CICR s'emploiera à promouvoir l'expression «intervention armée suite à des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire».

Problématique et définition

Récemment, tant les opérations des Nations Unies dans le nord de l'Irak ou en Somalie que l'intervention de l'OTAN au Kosovo ont été qualifiées d'«interventions humanitaires». La doctrine de l'«intervention humanitaire» est depuis longtemps sujette à controverse en droit et dans les relations internationales; elle le reste de nos jours. Le principe n'étant de loin pas accepté par tous les États, il n'existe pas de définition reconnue universellement de l'«intervention humanitaire». Une définition pourrait être la suivante: «The theory of intervention

ANNE RYNIKER est conseillère juridique et cheffe adjointe de la Division juridique, CICR.

on the ground of humanity (...) recognizes the right of one State to exercise international control over the acts of another in regard to its internal sovereignty when contrary to the laws of humanity»¹. Une autre: «Humanitarian intervention is defined as coercive action by States involving the use of armed force in another State without the consent of its government, with or without authorisation from the United Nations Security Council, for the purpose of preventing or putting to a halt gross and massive violations of human rights or international humanitarian law»².

«Intervention d'humanité» et «droit d'ingérence» sont d'autres termes qui ont été utilisés par le passé pour désigner des opérations d'assistance et des interventions dans les affaires internes d'un État. Le premier, utilisé principalement au XIX^e siècle, était lié à la protection par un État de ses propres ressortissants dans un autre pays; il a également été évoqué pour réagir à des actions particulièrement choquantes d'un État à l'égard de ses ressortissants. Le débat sur le «droit d'ingérence», lancé à la fin des années 80, était — et reste — ambigu: il concernait tant les opérations étatiques que l'action des organisations internationales gouvernementales ou celle des organisations non gouvernementales (ONG).

S'il n'y a pas encore d'acceptation unanime de l'«intervention humanitaire», certains États et une partie des juristes internationaux estiment qu'elle est suffisamment large pour parler de coutume internationale. Selon eux, une pratique se développe, qui demande encore à être consolidée. Serait aqvis le fait qu'une menace contre la paix peut aussi être constituée par des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire commises à l'intérieur d'un pays. Une partie du débat concerne désormais la nécessité de mettre en place un modèle juridique d'intervention, afin d'assurer un mécanisme clair des prises de décisions, et pour faire en sorte que l'intervention soit exécutée de manière non discriminatoire. Le développement de critères d'intervention, tels que la gravité des violations, l'adéquation de la réponse,

¹ Francis Kofi Abiew, *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, Kluwer Law International, 1999, p. 31.

² *Humanitarian Intervention, Legal and Political Aspects*, Danish Institute of International Affairs, 1999, p. 11.

ou l'usage de la force en dernier recours, est envisagé. Un des fora où ces questions vont être particulièrement analysées ces prochains mois est la *Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*. Créée en septembre 2000, à l'initiative de l'ancien ministre des Affaires étrangères du Canada, Lloyd Axworthy, cette Commission est coprésidée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun ; elle est composée de dix autres membres de renommée internationale, dont l'ex-président du CICR, Cornelio Sommaruga. Elle dispose d'un délai d'un an pour achever ses travaux, qui seront présentés à l'occasion de la 56^e Assemblée générale des Nations Unies, en 2001.

Du point de vue du droit international humanitaire, il est contradictoire en soi de parler d'« intervention » ou d'« ingérence humanitaire », car le terme « humanitaire » doit être réservé à l'action qui vise à alléger les souffrances des victimes. Or, l'« intervention humanitaire » telle que discutée aujourd'hui est une intervention armée, incluant souvent un ordre du jour politique.

En droit international humanitaire, il existe un droit à l'assistance humanitaire, et les actions de secours à caractère humanitaire et impartial ne sauraient être dénoncées comme une ingérence ou une atteinte à la souveraineté nationale d'un État. Dans son arrêt de 1986 dans l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la Cour internationale de Justice a admis que l'envoi d'assistance humanitaire n'avait pas le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État si elle se limitait aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge³. Mais, elle a également ajouté, que « l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect de ces droits [de l'homme] ⁴ ».

Ainsi, il conviendrait de parler plutôt d'« intervention armée suite à des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ». Une telle appellation mettrait également plus en exergue le fait que les forces d'intervention seront soumises au droit humanitaire dans leurs opérations militaires.

³ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J., Recueil 1986, par. 243.

⁴ *Ibid.*, par. 268.

Nature juridique de l'«intervention humanitaire» et droit international humanitaire

L'«intervention humanitaire» est une question qui relève du *jus ad bellum*. Quand un État ou un groupe d'États ont-ils le droit de recourir à la force? Cette question est spécifiquement réglée par la Charte des Nations Unies. En principe, les États s'abstiennent de recourir à la force dans leurs relations internationales (art. 2 par. 4). Les exceptions sont prévues au chapitre VII de la Charte. En cas de menace contre la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité peut décider de prendre des mesures militaires (art. 42). Par ailleurs, le droit de légitime défense, individuelle ou collective, des États est garanti (art. 51). Le droit à l'autodétermination est un autre cas possible d'intervention admis dans la pratique. En revanche, pour l'heure, il n'est pas possible d'affirmer qu'il existe un droit d'action unilatéral de recours à la force à l'encontre d'un État qui commettrait des abus de droits de l'homme ou des violations du droit international humanitaire : à notre avis, aucune coutume internationale ne s'est pas encore cristallisée.

En cas de violations graves du droit international humanitaire, ce dernier n'est pas muet. Il exige que les responsables soient poursuivis et punis en tant que criminels. Ceux-ci pourront être jugés par des juridictions nationales ou, à défaut, par des tribunaux pénaux internationaux qui auraient été établis à cet effet, ou par la Cour pénale internationale lorsqu'elle sera créée.

Selon l'article premier commun aux Conventions de Genève, il existe une obligation individuelle et collective de «respecter et faire respecter» le droit international humanitaire. Si des violations graves sont commises, les États parties «s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies» (art. 89 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève). Quant à savoir quelles mesures seront choisies par les États et les Nations Unies pour faire cesser les violations, ce n'est pas une question réglée par le droit international humanitaire, mais par la Charte des Nations Unies (Chapitre VII ou VIII). Le Conseil de sécurité dispose d'une palette de moyens, allant de la dénonciation à l'envoi de troupes, en passant par

l'interruption complète ou partielle des relations économiques. En cas d'intervention armée, le Conseil de sécurité peut décider si la mission sera entreprise par des forces de l'ONU ou si elle sera déléguée à un État ou à un organisme régional de sécurité. Toutefois, l'article 53 de la Charte précise qu'« aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ».

S'il y a recours à la force armée, le droit international humanitaire s'applique indépendamment du motif d'intervention. Quant aux forces des Nations Unies, le débat sur l'applicabilité du droit international humanitaire se poursuit. De façon générale, il y a lieu de préciser qu'il existe des interprétations diverses sur certaines de ses règles, en particulier concernant la conduite des hostilités. L'étude du CICR sur le droit humanitaire coutumier (qui devrait être terminée cette année), ainsi que la réunion d'experts sur la conduite des hostilités, que le CICR devrait organiser en 2002, permettront certainement de fournir quelques précisions en la matière.

Position du CICR sur « l'intervention humanitaire »

Que doit faire le CICR en cas de violations gravissimes du droit international humanitaire ou dans une situation de génocide ? Il tirera la sonnette d'alarme et informera les États que l'action humanitaire a atteint ses limites. Toutefois, il n'appartient pas au CICR de préciser les moyens à utiliser pour faire cesser ces violations, comme par exemple, l'utilisation de la force armée. Le CICR ne se prononce pas sur la légitimité des opérations exécutées en réponse à des violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.

Dès le moment où les violations sont très graves et que l'action humanitaire s'en trouve bloquée, le problème dépasse, en effet, le cadre du droit international humanitaire et ne peut plus être appréhendé sous le seul angle de l'action humanitaire. Mais, en décidant d'une intervention armée selon le chapitre VII de la Charte de l'ONU, le Conseil de sécurité ne saurait ignorer que son rôle primordial est de rétablir la paix. Il ne saurait isoler cette décision d'un plan d'action cohérent et global face à l'ensemble de la situation qui prévoirait, notamment, de s'attaquer aux causes profondes. De plus, les ressources

et les moyens adéquats devraient être accordés aux missions envoyées sur le terrain afin d'assurer une véritable protection aux populations censées être protégées.

Même si l'intervention armée suite à des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire peut se révéler incontournable dans certaines situations extrêmes, la réaction que le CICR attend de la communauté des États est qu'elle ne considère pas comme une fatalité une telle intervention ni les situations qui les ont provoquées. Ériger en système l'intervention armée à but humanitaire constituerait une démission de la communauté internationale face à ses véritables défis : prévenir les conflits et promouvoir les valeurs essentielles portées par le droit international humanitaire.

Enfin, une intervention armée, même avec un objectif humanitaire, doit laisser aux organisations humanitaires leur indépendance de décision et d'action. Toute intervention armée engendre des conséquences humanitaires (telles que la capture de prisonniers, par exemple). Ainsi, il est important que le CICR puisse continuer de remplir son mandat en conformité avec ses Principes fondamentaux. Parties au conflit et victimes doivent clairement percevoir la distinction entre acteurs humanitaires et militaires ; toute confusion des genres doit être évitée.