

## L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?

Olivier Corten et Pierre Klein \*

1. L'année 1992 a été marquée par l'adoption de plusieurs résolutions montrant une préoccupation accrue de l'O.N.U. pour les questions humanitaires. Deux de ces résolutions sont particulièrement importantes en ce qu'elles impliquent une autorisation de recourir à la force dans la mesure où cela s'avère nécessaire à l'acheminement d'une aide humanitaire à des populations en détresse. Le 13 août, le Conseil de sécurité adopte la résolution 770 (1992) à propos de la situation en ex-Yougoslavie, par laquelle il

exhorte les Etats à prendre [...] *toutes les mesures nécessaires pour faciliter*, en coopération avec les Nations unies, *la fourniture* par les organisations compétentes des Nations unies et d'autres *de l'assistance humanitaire* à Sarajevo et partout où elle est nécessaire dans d'autres parties de la Bosnie-Herzégovine.<sup>1</sup>

Le 4 décembre, le Conseil, dans sa résolution 794 (1992) à propos de la situation en Somalie,

autorise [...] les Etats membres à employer *tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie.*<sup>2</sup>

2. On a généralement considéré que ces textes marquaient un progrès sans précédent dans le domaine humanitaire.<sup>3</sup> Jamais le Conseil de sécurité n'avait pris de mesures

\* Aspirants F.N.R.S., Centre de droit international de l'Université de Bruxelles. Les auteurs expriment leurs plus vifs remerciements à MM. Jean-Luc Onkelinkx du Bureau de liaison et d'informations des Nations unies à Bruxelles pour l'assistance qu'il a eu la gentillesse de leur prêter dans la collecte des documents officiels des Nations unies et Olivier Paye pour les utiles remarques qu'il a formulées sur le présent texte.

1 §2 de la résolution; nous soulignons.

2 §10 de la résolution; nous soulignons.

3 Voir Eliasson, «Renforcer le mandat des interventions humanitaires», *Le Monde*, 14 janvier 1993, 2. Les médias ont qualifié la résolution 794 de «première et claire application d'un droit d'ingérence qui n'est encore codifié nulle part», *Le Monde*, 5 décembre 1992.

impliquant un éventuel usage de la force sans évoquer une réaction à une attaque militaire perpétrée par un Etat contre un autre. Les deux seules résolutions autorisant un recours à la force<sup>4</sup> en quarante ans d'application de la Charte concernaient la recommandation faite aux Etats d'aider la Corée du Sud à se défendre contre l'attaque de son voisin du nord, d'une part<sup>5</sup> et l'autorisation donnée aux Etats assistant le gouvernement du Koweït d'utiliser la force pour repousser l'Iraq en deçà de ses frontières, d'autre part.<sup>6</sup> A propos de l'Iraq, on a souvent vu dans la résolution 688 (1991) adoptée lors de la crise du Kurdistan de consécration d'un «droit d'ingérence humanitaire»<sup>7</sup> ou de «premier instrument intégrant les préoccupations humanitaires dans le droit des Nations unies».<sup>8</sup> La seconde formule est plus exacte que la première, puisque la résolution ne fait qu'«insister» pour que l'Iraq permette un accès immédiat au secours et n'autorise nullement les Etats à user de «tous les moyens nécessaires» en cas de refus de l'Iraq.<sup>9</sup>

Les résolutions 770 (1992) et 794 (1992) sont toute différentes puisqu'elles permettent bel et bien un éventuel recours à la force visant à assurer l'acheminement d'une aide humanitaire qui ne parvenait plus à ses destinataires.

3. Dans l'ouvrage que nous avons fini de rédiger au début de l'année 1992,<sup>10</sup> nous concluons que le «droit d'ingérence» – entendu comme nouvelle norme assouplissant

- 4 Les recours à la force envisagés ici concernent exclusivement les relations internationales et les opérations militaires autres que la simple mise en œuvre de mesures de blocus; on sait par exemple qu'en 1966, le Conseil de sécurité a permis au Royaume-Uni de prendre des mesures impliquant éventuellement un recours à la force afin de rétablir son autorité légitime en Rhodésie du sud (voir notamment les résolutions 217 (1965) du 20 novembre 1965 (§4 et 5), 221 (1966) du 9 avril 1966 (§5), 253 (1968) du 29 mai 1968 (§1 et 2), 288 (1970) du 17 novembre 1970 (§2), 428 (1978) du 14 mars 1978 (§5)). Par ailleurs, la résolution 665 (1990) du 25 août 1990 autorise un recours à la force dans le cadre de l'établissement d'un blocus contre l'Iraq. Enfin, la résolution 169 (1961) du 24 novembre 1961, si elle autorise le secrétaire général à «entreprendre une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force», n'a pas été adoptée dans le cadre du chapitre VII de la Charte mais sur base du consentement des autorités congolaises; voir pour un commentaire de certains de ces précédents: C. Dominicé, «La sécurité collective et la crise du Golfe», 2 *EJIL* (1991/2) 88 et s.
- 5 Résolution 83 (1950) du 7 juillet 1950.
- 6 Résolution 678 (1990) du 30 novembre 1990. Voir aussi le §4 de la résolution 686 (1991) du 2 mars 1991 qui étend l'habilitation de la résolution 678 (1990) jusqu'à ce que l'Iraq se conforme aux obligations contenues dans les §2 et 3 de la même résolution.
- 7 Voir notamment B. Kouchner, *Le malheur des autres* (1991) 260, 265-266 et 271; voir aussi 284 et s., Holzer, «Le droit d'ingérence humanitaire: nouveau droit en gestation ou nouvel avatar colonial», 3 *R.I.S.* (1991) 109 et Nezan, «L'ingérence humanitaire et les Kurdes», *id.*, p. 114.
- 8 Torelli, «De l'assistance à l'ingérence humanitaire?», 795 *R.I.C.R.* (mai-juin 1992) 253. En ce sens, Dupuy, «Après la guerre du Golfe...», *RGDIP* (1991) 628 et, semble-t-il, Bettati, «Un droit d'ingérence?», *RGDIP*, (1991) 662. Voir aussi O. Corten, «Nouvel ordre international humanitaire ou droit d'ingérence?», in Association droit des gens (éd.), *A la recherche du nouvel ordre mondial. De la guerre du Golfe à l'intervention en Somalie* (1993, sous presse).
- 9 Les médias ont malheureusement repris cette thèse, qui relève de la dénaturation pure et simple des termes de la résolution; voir notamment *Le Monde*, 19 janvier 1993, 5. Pour une réfutation de ces affirmations et pour une démonstration de l'illicéité de l'opération *Provide Comfort* menée par les Etats coalisés, voir notamment Malanczuk, *The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War*, 2 *EJIL* (1991/2) 123-132.
- 10 O. Corten et P. Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?* (1992).

les conditions mises à l'engagement d'une action militaire unilatérale contre un Etat refusant d'accepter des secours humanitaires – n'avait pas encore droit de cité en droit international. Pas plus que les résolutions adoptées depuis 1988 par l'Assemblée générale dans le domaine de l'assistance humanitaire,<sup>11</sup> la résolution 688 (1991), citée ci-dessus ne modifiait ce constat.<sup>12</sup> Nous remarquons également que la pratique des Etats en la matière ne pouvait avoir donné lieu à la naissance d'une norme coutumière.<sup>13</sup> Ces conclusions doivent-elles être reconsidérées au vu des résolutions adoptées à propos de la Bosnie et de la Somalie? Celles-ci représentent-elles vraiment une consécration du «droit d'ingérence» – ou d'une quelconque norme coutumière nouvelle, ou à tout le moins témoignent-elles d'une évolution en ce sens? C'est à cette question que nous répondrons dans la suite de cette étude.

4. Une chose ne peut être contestée à la lecture des deux résolutions. Le Conseil a entendu agir dans le cadre des principes existants de la Charte des Nations unies. Tant dans la résolution 770 (1992) que dans la résolution 794 (1992), le Conseil n'autorise les mesures de coercition décrites qu'après avoir précisé expressément qu'il agissait «en vertu du Chapitre VII de la Charte».<sup>14</sup> Ces termes démontrent un souci de se conformer aux règles traditionnelles, y compris au principe de non-intervention qui, comme le spécifie l'article 2 §7, «ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII».<sup>15</sup> C'est bien dans cette perspective que le Conseil s'est placé.

Mais ce souci de respecter la Charte n'exclut pas une interprétation des règles qui y sont contenues dans le sens de l'introduction d'un «droit d'ingérence» qui modifierait ou compléterait le droit existant. Il convient donc d'analyser le raisonnement du Conseil en ce qui concerne tant la qualification de la situation à laquelle il a dû faire face (I), que les modalités d'action qu'il a mises en œuvre (II).

11 Il s'agit essentiellement des résolutions 43/131 du 8 décembre 1988, 45/100, 45/101 et 45/102 du 14 décembre 1990, et 46/100 du 17 décembre 1991. Voir Bettati, *supra* note 8, 653 et s.

12 Voir notamment O. Corten, *supra* note 8; Carpentier, «La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité: quel devoir d'ingérence?», *XXIII Etudes internationales*, (juin 1992); Ghozali, «Heurs et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire», 3 *R.I.S.* (1991) 92-93. Voir aussi, de manière plus prudente, Dupuy, *supra* note 8, 629-631.

13 O. Corten et P. Klein, *supra* note 10, 234 et s., n° 175-178.

14 §11 du préambule de la résolution 770 (1992) et 10 de la résolution 794 (1992).

15 Voir les développements dans notre ouvrage cité *supra* note 8, 18 et s., n° 12.

## I. L'existence d'une menace contre la paix: la place de l'«humanitaire» dans les critères retenus

5. Avant de détailler les critères utilisés par le Conseil pour établir l'existence d'une menace contre la paix dans les deux cas envisagés, il faut relever que, le Conseil a bien justifié son action en qualifiant explicitement ces situations de menace contre la paix et la sécurité internationales, et non en invoquant le seul caractère tragique des événements au plan humanitaire. Le Conseil a donc respecté l'article 39 de la Charte, qui permet l'adoption de mesures dans le cadre du chapitre VII dans trois hypothèses seulement: la menace contre la paix, la rupture de la paix, ou l'acte d'agression.

Dans sa lettre adressée au Conseil, le Représentant de la Bosnie-Herzégovine auprès de l'O.N.U. mettait d'ailleurs l'accent non sur le drame humanitaire vécu dans son pays, mais sur le danger pour la paix et la sécurité internationales suscité par la situation, et demandait au Conseil de «prendre les mesures collectives qui s'imposent en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies *pour restaurer la paix et la stabilité dans la région*». <sup>16</sup> On est bien loin d'un appel à l'intervention humanitaire. Les quinze Etats membres du Conseil n'ont certes pas envisagé les drames entraînés par le conflit sans manifester une profonde indignation. Le représentant de l'Equateur remarque par exemple que «la situation humanitaire, en particulier des civils innocents pris dans le conflit, s'est compliquée à l'extrême et a pris des proportions insupportables pour toute conscience civilisée», <sup>17</sup> mais il ajoute que «la situation actuelle constitue assurément une menace à la paix et à la sécurité internationales». <sup>18</sup> Juridiquement, l'action du Conseil de sécurité n'est pas basée sur une responsabilité en matière de droits de la personne qui découlerait de la nécessité de faire respecter les buts de l'organisation, mais sur celle, plus classique, de maintenir la paix.

La même conclusion peut être tirée de l'analyse des discussions ayant précédé l'adoption de la résolution 794 (1992) concernant la situation en Somalie. Ici également, après avoir remarqué que «la conscience civilisée de l'humanité a pu se rendre compte de la façon dont la population somalie meurt de faim», le représentant équatorien relève que cette situation «est devenue une menace à la paix et à la sécurité

16 S/ 24401, 10 août 1992; nous soulignons.

17 Ibid., p. 8. Le représentant hongrois remarque de même que «la situation qui prévaut dans cet Etat membre indépendant des Nations unies continue à représenter une menace à la paix et à la sécurité régionales et internationales et constitue en tant que telle une importante préoccupation pour la communauté internationale» (p. 31). Le représentant russe précise que les résolutions 770 et 771 «reflètent l'attitude responsable avec laquelle le Conseil s'est toujours acquitté, s'agissant de la crise yougoslave, des fonctions de maintien de la paix et de la sécurité internationales qui sont les siennes en vertu de la Charte» (p. 27).

18 S/PV.3106, p. 7. En ce sens, le représentant de l'Autriche souligne que c'«est la validité même de nos normes éthiques qui est mise à l'épreuve face à la question de savoir si nous allons ou non permettre aux forces serbes de faire réellement obstruction à l'acheminement de nourriture et d'aide humanitaire» (p. 22).

internationales». <sup>19</sup> Les représentants des autres Etats abondent en ce sens, de même que le secrétaire général qui, dans la lettre sur base de laquelle le Conseil a pris sa décision, conclut

qu'il serait donc nécessaire que le Conseil de sécurité constate, conformément à l'article 39 de la Charte, l'existence d'une menace contre la paix[...] et qu'il décide des mesures à prendre pour maintenir la paix et la sécurité internationales. <sup>20</sup>

6. Si on peut se féliciter des préoccupations humanitaires qui guident désormais l'action du Conseil, on ne peut considérer les résolutions 770 (1992) et 794 (1992) comme des précédents permettant d'étendre la possibilité d'actions coercitives sans qu'il existe une menace pour la paix, alors même que des problèmes humanitaires fondamentaux et urgents seraient constatés. La conclusion est d'autant plus évidente que, dans les faits, les deux situations envisagées constituaient indéniablement des menaces contre la paix. En ce qui concerne la Bosnie, la généralisation et l'ampleur des combats sur tout le territoire, les liens des parties croate et serbe avec les républiques voisines, ainsi que le problème des réfugiés fuyant les combats suffisent amplement à fonder une qualification de menace contre la paix. <sup>21</sup> Quant à la Somalie, on y retrouve des facteurs identiques à des degrés variables: le pillage et l'insécurité y sont accentués, comme le problème des réfugiés, tandis que les répercussions internationales sont moindres. <sup>22</sup> Nous verrons dans quelle mesure chacun de ces critères a été pris en compte par le Conseil de sécurité. En tout cas, les combats observés sur le terrain lui donnaient toute latitude de constater une menace contre la paix, et c'est bien de cette manière qu'il a procédé.

7. Comme nous l'avons déjà relevé, le caractère révolutionnaire de ces instruments a été déduit du recours au chapitre VII, et en l'occurrence de la qualification d'une situation de menace contre la paix, en l'absence de la mention d'une attaque militaire perpétrée par un Etat contre un autre. Une conception large de la notion de «menace contre la paix» pourrait en effet amener le Conseil à engager d'autres actions coercitives dans des cas dramatiques similaires à ceux de la Bosnie et de la Somalie. Il importe donc de dégager les critères retenus pour fonder la qualification opérée, afin de mieux définir la marge de manœuvre que se laisse dorénavant le Conseil en la matière. Il est évidemment extrêmement difficile de dégager des critères communs aux deux situations envisagées, d'autant que le Conseil a pris soin de qualifier la situation en

<sup>19</sup> CS/145, 3 décembre 1992, 13 et 14.

<sup>20</sup> Lettre datée du 29 novembre 1992, adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général, S/24868, 30 novembre 1992, 3. Voir aussi les extraits des rapports antérieurs à cette date reproduits *infra*.

<sup>21</sup> Pour les aspects factuels, voir Paye, «Le nationalisme belligère», in Association droit des gens (éd.), *Les défis du nouvel ordre mondial*, Les Dossiers du GRIP, n° 182 (juin 1993) 22-27.

<sup>22</sup> Pour les aspects factuels, voir Delcourt, «Somalie: de l'espoir à l'enlèvement», in Association droit des gens (éd.), *Les défis du nouvel ordre mondial*, Les Dossiers du GRIP, n° 182 (juin 1993) 29-35.

## L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires

Somalie d'exceptionnelle.<sup>23</sup> Il importe donc de faire preuve de prudence dans cette tentative de systématisation.

Nous pensons sur cette base pouvoir énoncer deux critères fondamentaux permettant de conclure à l'existence d'une menace contre la paix, critères devant être réunis cumulativement: il s'agit, d'une part, de l'impossibilité pour l'aide humanitaire de parvenir à la population, et, d'autre part, de la perte grave d'autorité subie par le gouvernement de l'Etat concerné.<sup>24</sup>

### A. L'impossibilité pour l'aide humanitaire de parvenir à la population

8. Dans la résolution 770 (1992), le Conseil de sécurité considère

que la situation en Bosnie-Herzégovine constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales et que l'aide humanitaire à la Bosnie-Herzégovine représente un élément important de l'effort qu'il déploie en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales dans la région.<sup>25</sup>

Dans la résolution 794 (1992), il estime que

l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie, qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales.<sup>26</sup>

Le Conseil établit donc de manière générale un lien entre la nécessité d'acheminer une aide humanitaire et le maintien de la paix.

9. Un examen des discussions ayant précédé l'adoption des deux instruments confirme l'existence de ce critère. Le représentant équatorien motive ainsi la résolution 770 (1992) sur la circonstance que «la fourniture d'aide humanitaire est un élément fondamental au rétablissement de la paix et de la sécurité dans la région».<sup>27</sup> Dans le cas de la Somalie, le représentant du Cap-Vert affirme qu'

[a]ider à la solution catastrophique dans laquelle se trouve le peuple somali contribuerait à donner un nouvel élan à l'action onusienne dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales.<sup>28</sup>

23 Voir le §2 du préambule de la résolution 794 (1992).

24 Ruffin reprend deux critères similaires; la répression par un Etat de sa propre population entraînant la détresse de la population, et la carence de l'Etat, qui provoque la même conséquence; «Un droit ambigu: guerre ici, famine là», *Le Monde des débats*, n° 4, janvier 1993, 4.

25 §5 du préambule de la résolution 770 (1992); nous soulignons.

26 §3 du préambule de la résolution 794 (1992).

27 S/PV.3106, 8. Voir la déclaration du représentant des Etats-Unis dans le même sens, p. 38. Certains représentants se contentent de mettre l'accent sur la situation humanitaire catastrophique Voir les représentants français (pp. 47-48) et belge (pp. 43-46).

28 CS/145, 3 décembre 1992, 15.

Les liens entre aide humanitaire et maintien de la paix et de la sécurité sont constamment affirmés, même si plusieurs Etats ont aussi insisté sur la nécessité de mettre fin au chaos en Somalie, sans beaucoup plus de précisions.<sup>29</sup>

La nature de ces liens a été quelque peu précisée par le secrétaire général,<sup>30</sup> qui dénonce, dans les rapports qu'il a établis à propos de la situation en Somalie,

un véritable cercle vicieux de l'insécurité et de la faim: l'absence de sécurité empêche l'arrivée des vivres, tandis que la disette contribue pour beaucoup à accroître la violence et l'insécurité.<sup>31</sup>

Il existe donc «un lien dynamique entre rétablissement de la paix et l'assistance humanitaire».<sup>32</sup>

10. Cette affirmation somme toute générale d'un lien entre aide humanitaire et maintien de la paix permet donc de passer à de véritables actions coercitives lorsque la détérioration de la situation les rend nécessaires. Il est remarquable à cet égard que le Conseil ne se soit pas basé sur d'autres facteurs présents en l'espèce, principalement les répercussions des deux conflits sur les pays limitrophes. Dans le cas de la Somalie, le secrétaire général relevait pourtant dès le 11 mars 1992 que:

le conflit a mis en danger la stabilité de la Corne de l'Afrique et sa persistance constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région. Les pays de la région – Djibouti, l'Ethiopie, le Kenya et le Soudan – sont, à des degrés divers, assaillis de problèmes qui leur sont communs en grande partie et de ce fait, l'aggravation du conflit dans l'un d'entre eux risque d'être lourde de conséquences dans un ou plusieurs autres.<sup>33</sup>

Dans ses rapports du 11 avril, du 22 juillet et du 24 août, il insistait sur les conséquences du conflit dans les pays voisins dont la stabilité risquait entre autres d'être affectée par les mouvements de populations et les flots de réfugiés provoqués par le conflit en Somalie.<sup>34</sup> C'est pourquoi, dans sa lettre du 29 novembre sur base de laquelle le Conseil de sécurité a adopté la résolution 794 (1992), Boutros Boutros-

29 Voir notamment les représentants de l'Autriche (SC/5516, 3145th meeting, PM Summary, *take 9*), du Venezuela (*take 13*), du Japon (*take 13*), de la Belgique (*take 7*), ou de la Hongrie (*take 14*).

30 Certains Etats ont émis des propos similaires: le représentant britannique remarque ainsi que «[f]ood and security [...] had thus become inextricably linked in the present situation in Somalia, and increased security was the key to the humanitarian crisis»; SC/5516, *op. cit.*, *take 10*.

31 Rapport du 24 août 1992, *op. cit.*, 8, §32. Dans son rapport du 21 avril 1992, le secrétaire général affirmait déjà que «sans la sécurité, les programmes de secours continueront d'être sérieusement entravés; sans programme de secours, les perspectives de sécurité sont au mieux précaires» (Rapport du secrétaire général du 21 avril sur la situation en Somalie, S/23829, 15, §60).

32 Ibid., §159.

33 Rapport du secrétaire général sur la situation en Somalie du 11 mars 1992, S/23693, 4-5, §12.

34 Rapports du secrétaire général sur la situation en Somalie du 21 avril 1992, S/23829, 9, §36 (voir aussi 14, §56), du 22 juillet 1992, S/24343, 9 et ss, §§46 et s. et du 24 août 1992, S/24480, 5, §22.

Ghali concluait à l'existence d'une menace contre la paix «en raison des répercussions du conflit en Somalie sur l'ensemble de la région.<sup>35</sup>

11. Les Etats membres du Conseil n'ont pas mentionné une seule fois ces circonstances lors des débats qui ont précédé l'adoption des résolutions pertinentes, si ce n'est pour noter les efforts faits par les trois organisations régionales saisies de la question.<sup>36</sup> En se contentant de mettre l'accent sur un aspect purement interne – le drame humanitaire vécu par les populations concernées – ils ont accompli un progrès décisif par rapport à certains précédents.

On se souvient par exemple que, pour adopter la résolution 688 par laquelle il avait exigé de l'Iraq qu'il mette fin à la répression de sa population, notamment kurde, le Conseil de sécurité s'était déclaré

[p]rofondément préoccupé par la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans la zone de peuplement kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celle-ci à des violations de frontières qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région.<sup>37</sup>

Les commentateurs de la résolution ont relevé que la répression ne semblait à la lecture de ces lignes constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales que si elle s'accompagnait d'un flux transfrontière de réfugiés.<sup>38</sup> Une analyse des discussions ayant précédé l'adoption de la résolution confortait d'ailleurs cette interprétation.<sup>39</sup>

La situation semble donc avoir radicalement évolué aujourd'hui. Il semble que la menace pour la paix ou la sécurité internationale puisse dorénavant exister dans un cadre strictement interne.

12. En réalité, les résolutions 770 (1992) et 794 (1992) ne font que transposer dans le domaine de l'aide humanitaire des précédents où le Conseil avait déjà constaté l'existence d'une menace contre la paix et la sécurité internationales en l'absence de toute répercussion transfrontière. Le cas des résolutions édictées pour réprimer la sécession illégale de la Rhodésie du sud<sup>40</sup> est classique, et est fréquemment cité en ce

35 Lettre datée du 29 novembre 1992, adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général, S/24868, 30 novembre 1992, 3.

36 O.U.A., Ligue Arabe, Organisation de la Conférence islamique; §5 du préambule de la résolution 794 (1992).

37 Nous soulignons.

38 Voir notamment Weckel, «Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité», *AFDI* (1991) 194, §72 et Carpentier, *supra* note 12, 292. Ghazali nuance cette affirmation en relevant que le §1 du dispositif de la résolution ne fait plus mention des flux de réfugiés pour constater une menace contre la paix, *supra* note 12, 86.

39 S/PV. 2982 et nos commentaires dans O. Corten et P. Klein, *supra* note 10, 228 et s., n° 172. Voir aussi Bettati, *supra* note 8, 662-663, n.49.

40 Voir notamment les résolutions 232 (1966) du 16 décembre 1966, établissant un embargo après avoir qualifié la situation en Rhodésie du sud de «menace contre la paix et la sécurité internationales», 253 (1968) et les autres résolutions citées *supra*.



sens.<sup>41</sup> De la même manière, on peut rappeler plusieurs résolutions condamnant la politique d'*apartheid* interne à la République d'Afrique du sud, comme la résolution 473 (1980), par laquelle le Conseil de sécurité

[...] [r]éaffirme que la politique d'*apartheid* est un crime contre la conscience et la dignité de l'humanité et est incompatible avec les droits de l'homme et sa dignité, la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, et porte gravement atteinte à la paix et à la sécurité internationales.<sup>42</sup>

Le Conseil basait donc sa qualification essentiellement sur des violations des droits de la personne internes à un Etat membre, sans avoir constaté de conséquences transfrontières.

Les liens entre respect des droits de la personne et maintien de la paix ont déjà été établis à plusieurs reprises par le Conseil. L'adoption des résolutions 770 (1992) et 794 (1992) témoigne donc d'un retour à une interprétation des rapports entre droits de la personne et maintien de la paix qu'envisageait déjà la majorité des Etats il y a plusieurs dizaines d'années.<sup>43</sup> Une partie de la doctrine considère également qu'une violation systématique des droits de la personne constitue une menace contre la paix.<sup>44</sup> On relèvera enfin que c'est aussi en vertu du Chapitre VII que le Conseil de sécurité a décidé, dans sa résolution 827 (1993) du 25 mai 1993, de créer un tribunal international pour juger les crimes commis dans l'ex-Yougoslavie en se déclarant

[c]onvaincu que, dans les circonstances particulières qui prévalent dans l'ex-Yougoslavie, la création d'un tribunal international [...] et l'engagement de poursuites contre les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international [...] contribueraient à la restauration et au maintien de la paix.<sup>45</sup>

13. La règle de non-intervention ne peut donc pas faire obstacle à une action coercitive décidée par le Conseil de sécurité pour mettre fin à des violations massives des droits de la personne observées à l'intérieur d'un Etat, si ces violations constituent, de l'avis de cet organe, une menace pour la paix.<sup>46</sup> Mais il faut encore préciser que dans le cas

41 Voir notamment Ghazali, *supra* note 12, 86, n.26 et Eisemann, «Devoir d'ingérence et non-intervention: de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure», 3 *R.I.S.* (1991) 74.

42 §3 de la résolution du 13 juin 1980; nous soulignons. Dans les résolutions 182 (1963) du 4 décembre 1963, 191 (1964) du 18 juin 1964, le Conseil spécifie que la situation créée par l'*apartheid* en Afrique du sud «trouble gravement la paix et la sécurité internationales»; voir aussi la résolution 311 (1972) du 4 février 1972.

43 Voir e.a. la résolution 721 (VIII) adoptée par l'Assemblée générale le 8 décembre 1953.

44 Voir notamment Bettati, *supra* note 8, 661 et s. et Marcus-Helmons, «Le droit d'intervention: un corollaire des droits de l'homme?», *R.T.D.H.* (1992) 477. Les conclusions tirées par ce dernier auteur, qui semble légitimer des actions militaires unilatérales dans cette situation, sont plus que contestables au regard des dispositions de la Charte.

45 Voir aussi la résolution 808 (1993) du 22 février 1993 et le rapport du secrétaire général établi conformément au §2 de cette résolution, Doc. S/ 25704 du 3 mai 1993, §§18 et s.

46 Encore faut-il préciser que la situation ne doit pas seulement constituer une «menace susceptible de compromettre la paix» pour mettre en échec la réserve du «domaine réservé». Une proposition en ce sens avait été soumise par la France lors des travaux préparatoires de la Charte, pour être aussitôt rejetée

de la Bosnie comme dans celui de la Somalie, le Conseil n'a qualifié la situation de menace contre la paix qu'après avoir constaté non seulement une grave détérioration des droits de la population – qui ne pouvait plus recevoir l'aide humanitaire, mais aussi, particulièrement pour le cas de la Somalie, la perte grave d'autorité des gouvernements des deux Etats.

#### B. La perte grave d'autorité du gouvernement en place

14. Ce critère ne résulte pas directement de la lecture du texte des résolutions. Dans la résolution 770 (1992), le Conseil se déclare «[c]onsterné par la persistance des conditions qui empêchent l'acheminement des fournitures humanitaires à leur lieu de destination [...]», mais ne mentionne pas la nature de ces conditions.<sup>47</sup> De même, dans la résolution 794 (1992), le Conseil affirme que «la situation actuelle en Somalie constitue un cas unique» et souligne «sa détérioration, [...] sa complexité et [...] son caractère extraordinaire», sans plus de précision.<sup>48</sup> Une indication de la motivation de ces décisions résulte néanmoins de la circonstance que, dans les deux hypothèses, le Conseil répond à des requêtes des gouvernements concernés, puisqu'il «prend acte» de la lettre du représentant bosniaque déjà citée et déclare «répond[re] aux appels urgents que la Somalie lance à la communauté internationale afin qu'elle prenne des mesures pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie».<sup>49</sup> Ces considérants témoignent des difficultés rencontrées par les deux gouvernements dans leur maîtrise de la situation. Par ailleurs, on relèvera que le Conseil ne se réfère pas une seule fois à l'Etat ou à la république de Somalie, mais préfère évoquer la situation «en Somalie», «la Somalie» ou «le peuple somali».<sup>50</sup>

15. Les précautions prises par le Conseil sont amplement justifiées au regard des circonstances ayant prévalu à l'intérieur des deux Etats.

En dépit de sa reconnaissance rapide par la communauté internationale et de son admission à l'O.N.U.,<sup>51</sup> la République de Bosnie-Herzégovine n'a jamais connu un gouvernement exerçant son autorité sur l'ensemble, ou même sur une partie significative, de son territoire. La proclamation de l'indépendance à la suite de la tenue d'un référendum encouragée par la Communauté européenne a détruit un équilibre constitutionnel qui assurait aux trois communautés de l'ancienne république fédérée

(Lettre du 21 mars 1945, cité dans Bettati, *supra* note 8, 661). L'opinion des Etats ne semble pas avoir évolué depuis lors: la répression doit représenter une menace bien réelle pour fonder l'action coercitive du Conseil (*Contra*: Bettati, *ibid.*).

47 §8 du préambule.

48 §2 du préambule.

49 §2 du préambule de la résolution 770 (1992) et 7 de celui de la résolution 794 (1992).

50 Voir les §2, 7 et 15 du préambule de la résolution 794 (1992). Voir aussi le message du secrétaire général du 8 décembre 1992 au «peuple de Somalie», SOM/2.

51 Résolution 755 (1992) du 20 mai 1992; voir Paye, *supra* note 21 et Rich, 'Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union', 4 *EJIL* (1993) 36.

une coexistence pacifique depuis plusieurs dizaines d'années. La guerre civile qui s'en est suivi a vu l'acquisition par la force de près de trois quarts du territoire de la Bosnie par les forces serbes. Lorsque les autorités de Sarajevo font appel au Conseil de sécurité pour qu'il rétablisse la paix et la sécurité dans la région, elles n'ont donc jamais exercé effectivement le pouvoir en Bosnie. Cette circonstance n'a été relevée ni par le Conseil, ni par les Etats qui le composaient lors de l'adoption de la résolution 770 (1992). Mais il apparaît clairement que l'absence d'autorité sur certains groupes et factions est une des «conditions qui empêchent l'acheminement des fournitures humanitaires à leur lieu de destination». En tout état de cause, la faible autorité du gouvernement constitue un des critères essentiels qui caractérise la situation en Bosnie et qui permet de la qualifier de menace contre la paix.

16. Ce critère a en revanche été constamment mis en évidence dans le cas somalien. Dans son rapport du 11 mars 1992, le secrétaire général dénonce déjà l'«absence de société civile et la désagrégation de l'ordre public à Mogadishu»,<sup>52</sup> tandis que la Ligue arabe estime que la situation «mena[ce] le fondement même de l'Etat somali».<sup>53</sup> Le 21 avril, l'évolution des événements en arrive à un point où «il n'y a pratiquement plus aucun service de l'Etat qui soit à même de fonctionner».<sup>54</sup> A ce moment, les factions semblent coopérer de plus ou moins bonne grâce avec les services de l'O.N.U., puisque leurs dirigeants s'engagent tous au cessez-le-feu et à la protection des convois humanitaires en Somalie.<sup>55</sup> Le problème qui se pose alors est que ces factions sont loin de contrôler les bandes armées, formées de personnes qui voient dans le pillage et le rançonnement un moyen de subsistance, et agissent en dehors de toute motivation politique. Le pillage de l'aide se poursuit donc et, le 22 juillet, le secrétaire général peut écrire que «la Somalie est aujourd'hui un pays sans administration centrale [...] chaque région de la Somalie est en proie à un phénomène de fragmentation»,<sup>56</sup> et dénoncer «l'absence presque totale de services publics à tous les niveaux – central, régional et local».<sup>57</sup> Finalement, quelques jours avant l'adoption de la résolution 794 (1992), il considère qu'«il y a actuellement très peu d'autorités en Somalie avec lesquelles une force de maintien de la paix puisse véritablement négocier pour conclure des principes de base des opérations».<sup>58</sup>

Les Etats membres du Conseil de sécurité ont relevé cette situation exceptionnelle en faisant le lien entre l'absence de gouvernement, la désagrégation des structures économiques et les répercussions de cet état de choses sur l'impossibilité d'acheminer l'aide humanitaire. C'est bien au vu de ces facteurs que la situation a été qualifiée

52 *Op. cit.*, 18, §77.

53 Annexe, rapport du 11 mars, 21.

54 Rapport du 21 avril, *op. cit.*, 14, §56.

55 Le texte de ces engagements est annexé au rapport du secrétaire général.

56 Rapport du 22 juillet 1992, *op. cit.*, 5, §24 et 9, §43.

57 *Ibid.*, 11, §55.

58 Lettre du 29 novembre 1992, S/24868, 2.

d'exceptionnelle et d'unique par la plupart d'entre eux, qui ont, sur cette base, conclu à l'existence d'une menace contre la paix et la sécurité internationales.<sup>59</sup>

17. Certains ont vu dans ces circonstances exceptionnelles une possibilité d'agir unilatéralement pour acheminer l'aide humanitaire, sur base du raisonnement suivant. En l'absence de gouvernement, l'Etat somalien a cessé d'exister, un de ses éléments constitutifs venant à manquer. Puisqu'il est logiquement impossible de violer la souveraineté d'un Etat inexistant, on pourrait assurer un acheminement de l'aide humanitaire sur le territoire somalien par la force, sans se soucier du consentement des diverses autorités somalies.<sup>60</sup> Cette théorie, encore au stade embryonnaire, rappelle certaines thèses apparues récemment comme celle tendant à transposer en droit international le concept de «gestion d'affaire»: lorsqu'un Etat est dans l'impossibilité d'exercer ses prérogatives de puissance publique, d'autres Etats pourraient les exercer en son nom, son consentement étant présumé d'autant plus largement que l'action vise à assurer le droit de la population à bénéficier d'une aide humanitaire.<sup>61</sup> De même, on a cru pouvoir déduire de certaines résolutions de l'Assemblée générale rappelant le rôle prioritaire de l'Etat touché dans l'assistance

59 Voir notamment les propos des représentants de l'Equateur (SC/5516, 3145th meeting, PM Summary, *take 5*), de l'Autriche (*take 9*), du Royaume-Uni (*take 10-11*), du Maroc (*take 14*) et de l'Inde (*take 15*).

60 Voir les propos émis de manière plus prudente par Greenwood, «Is there a right of humanitarian Intervention?», 49 *The World Today*, n° 2 (1993) 40.

61 Voir Weckel, *supra* note 38, 193 et s., n° 68 et s. Le cas d'application évoqué par l'auteur, la répression des populations kurdes et chiites par le gouvernement de Bagdad, nous semble particulièrement inapproprié. L'action militaire des pays occidentaux, engagée sans autorisation du Conseil de sécurité, ne visait pas à aider le gouvernement à maintenir son autorité, mais bien à l'empêcher d'en abuser. L'armée nationale iraquienne n'exerçait que trop bien son autorité sur le Kurdistan, et on ne pourrait par ailleurs déceler aucun élément de consentement, fût-il implicite, dans l'attitude du gouvernement de Saddam Hussein qui a vigoureusement protesté contre l'opération *Provide Comfort* (voir à ce sujet: Daems, «L'absence de base juridique de l'opération *Provide Comfort*», *RBDI* (1992) sous presse). Il semble donc à tout le moins exagéré d'imaginer une transposition du mécanisme de la gestion d'affaire – qui suppose perte d'autorité et consentement présumé – à pareille situation. La Commission du droit international a d'ailleurs condamné clairement pareille théorie dans le cadre de ses travaux sur la responsabilité des Etats en expliquant que: «le consentement doit toujours être *réellement exprimé*. Il ne peut nullement être 'présumé'. Consentement 'présumé' et consentement 'tacite' ou 'implicite' ne sont pas à confondre. En cas de 'consentement présumé', le consentement de l'Etat fait en réalité défaut. On se borne à présumer que l'Etat aurait consenti au fait dont il s'agit, pour autant qu'on aurait pu le lui demander. A titre de justification de cette présomption, on allègue d'habitude la fait que le comportement en question a été adopté dans l'intérêt exclusif et urgent de l'Etat qui a été formellement lésé dans son droit; cet Etat aurait certainement donné son consentement, dit-on, si les circonstances n'avaient pas rendu impossible d'attendre la manifestation de son consentement. Toutefois, il paraît difficile à la Commission d'admettre, même *de lege ferenda*, que le droit international considère une telle circonstance comme excluant l'illicéité du comportement. Les cas d'abus seraient trop courants» (II A.C.D.I. (1979) 2ème partie, 125, §14).

humanitaire<sup>62</sup> un «principe de subsidiarité» tendant à permettre aux autres Etats d'agir en cas de carence du premier.<sup>63</sup>

18. Ces développements doctrinaux sont pour le moins contestables. D'abord, il semble difficile dans un cas comme celui de la Somalie de conclure à la disparition de l'Etat. Politiquement, il est indéniable que plus aucun gouvernement n'exerce aucune autorité dans ce pays. Mais que faut-il en conclure sur le plan juridique? Les conditions prévues par le droit international – territoire, population, gouvernement et absence d'autorité supérieure – ont été conçues pour régir le mécanisme de la création d'un Etat.<sup>64</sup> Mais le droit international n'a pas prévu de phénomène de disparition: les seules règles existantes concernent la succession d'Etats – par union, fusion, absorption ou scission – mais ne concernent apparemment pas le phénomène de désagrégation de l'entité étatique.<sup>65</sup>

Peut-être de nouvelles règles verront-elles le jour en la matière, si les tendances à la déliquescence de l'Etat deviennent une réalité à grande échelle.<sup>66</sup> En attendant, on constatera que la condition de gouvernement a été parfois appréciée assez soupagement lorsqu'il s'est agi de la permanence d'un Etat existant: il suffit de songer à la pratique des gouvernements en exil des Etats occupés, qui n'exerçaient en fait plus leur autorité mais représentaient bien un Etat au regard du droit international.<sup>67</sup> Cette fiction juridique a aussi été utilisée pour la représentation de

62 Pour deux analyses différentes de ces résolutions, voir Bettati, *supra* note 8, 653 et s. et O. Corten et P. Klein, *supra* note 10, 240 et s., n° 180-183.

63 Voir pour une formulation générale du principe Dupuy, «Un droit nouveau: urgence pour l'urgent», *Le Monde des débats*, n° 3, janvier 1993, 3 et Bettati, *supra* note 8, 655 et s.

64 Voir Crawford, «The Criteria for Statehood in International Law», *BYBIL* (1976-1977) 93-182.

65 En vertu de l'article 2§1b) de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités, «l'expression 'succession d'Etats' s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire»; la disparition de l'Etat n'est donc pas envisagée; voir aussi l'ouvrage de J. Crawford qui ne paraît pas envisager pareille hypothèse lors de son énumération des éléments constitutifs de l'Etat, *The Creation of States in International Law* (1979) 31 et s. La Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie (dite Commission Badinter) a certes considéré que la question de savoir si l'Etat yougoslave avait disparu devait être résolue «en fonction des principes du droit international public qui permettent de définir à quelles conditions une entité constitue un Etat, [et que] à cet égard, l'existence ou la disparition d'Etat est une question de fait [...]», ce qui semble impliquer une identité de conditions pour la création et la disparition d'un Etat (*RGDIP* (1992) 264). Cependant, la question tranchée par cet avis ne concernait pas la désagrégation complète de l'institution étatique mais la disparition d'un Etat dans le cadre d'un mécanisme de succession d'Etats (Pellet, «Note sur la commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», *AFDI* (1991) 336-337). Par ailleurs, la valeur de ces travaux de la Commission Badinter en tant que précédent faisant autorité sur le plan juridique a été contestée, la prédominance d'aspects politiques découlant clairement des circonstances dans lesquelles les avis lui ont été demandés (Salmon, «Reconnaissance d'Etats», *RBDI* (1992, sous presse).

66 Voir notamment Prunier, «Un droit hypocrite: la politique bafouée», *Le Monde des débats. L'alibi humanitaire*, n° 4, janvier 1993, 5-6, ainsi que les rapports présentés au colloque de 1993 de la S.F.D.I.

67 *Ibid.*, 506, n° 376.

### L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires

certains gouvernements à l'O.N.U., qui n'exerçaient en réalité aucune autorité effective sur leur territoire.<sup>68</sup> La doctrine admet ainsi que

[d]ans les hypothèses [...] où il s'agit d'Etats depuis longtemps admis dans la communauté internationale, on peut estimer que les troubles qui les affectent ne remettent pas en cause leur existence: les autres Etats postulent que leur inaptitude n'est que temporaire.<sup>69</sup>

19. Sur un tout autre plan, même si on admettait la disparition de l'Etat somalien, le principe de l'autodétermination des peuples s'opposerait à une action militaire unilatérale d'Etats tiers engagée en l'absence de consentement des autorités représentatives de la population. Comme l'a reconnu la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Sahara occidental*, un peuple bénéficie de droits indépendamment de sa constitution en Etat.<sup>70</sup> Les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations unies, ainsi que certains instruments protecteurs des droits de la personne, obligent de manière générale tous les Etats à respecter le droit à l'autodétermination des populations.<sup>71</sup> Aucun membre de la communauté internationale ne pourrait donc se prévaloir d'une absence, du reste contestable, de forme étatique, pour agir unilatéralement sur le territoire concerné. Enfin, il est évident que les références au rôle premier de l'Etat concerné dans certaines résolutions de l'Assemblée générale, si elles laissent entrevoir une certaine implication d'autres Etats, ne permettent en aucune façon à ces derniers de substituer leur appréciation de la situation à celle du premier et d'intervenir militairement sans son consentement.<sup>72</sup>

20. Les précédents somalien et bosniaque écartent d'ailleurs clairement cette possibilité. On remarquera d'abord que, dans les deux hypothèses, les représentants des autorités légitimes du pays ont été invités à participer à la réunion précédant l'adoption des résolutions les concernant,<sup>73</sup> ce qui revient à reprendre la fiction de la représentation consacrant la permanence de l'Etat. Par ailleurs, dans un cas comme dans l'autre, l'absence d'autorité du gouvernement en place a amené les Etats tiers, non à agir sur une base unilatérale, mais à en appeler à l'O.N.U., qui s'est estimée habilitée à régir la situation. L'extrait de la lettre du secrétaire général appelant le Conseil de sécurité à adopter la résolution 794 (1992) est fondamental à cet égard:

68 Le dernier exemple en date est sans doute le maintien de la reconnaissance du gouvernement du Père Aristide comme représentant légitime de la république d'Haïti dans les principales enceintes internationales; voir *Le Monde diplomatique*, janvier 1993.

69 D. Nguyen Quoc, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public* (1987) 381, n° 277.

70 CIJ Recueil 1975, voir spécialement §§79 et s.

71 Voir notamment la résolution 2625 (XXV) et l'article 1er commun aux Pactes de New York de 1966.

72 Voir notamment Torelli, *supra* note 8, 247-249. F. Maurice estimait même que le texte de la résolution 43/131 est «régressif par rapport aux dispositions des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels, relatives au droit d'assistance», «L'ambition humanitaire», 796 *R.I.C.R.* (1992) 384.

73 Pour la Bosnie; S/PV.3106, 3; pour la Somalie; SC/5516, 3145th meeting, *PM Summary*, take 3.

Il n'existe à l'heure actuelle en Somalie aucun gouvernement qui puisse demander et autoriser un tel recours à la force. Il serait donc nécessaire que le Conseil de sécurité constate, conformément à l'article 39 de la Charte, l'existence d'une menace contre la paix [...] et qu'il décide des mesures à prendre pour maintenir la paix et la sécurité internationales.<sup>74</sup>

Ainsi donc, l'absence de gouvernement susceptible de donner son consentement à une intervention ne laisse pas aux Etats le loisir d'agir unilatéralement, mais requiert une action du Conseil de sécurité. Une conclusion similaire peut être tirée à propos de la situation en Bosnie. Même si les autorités de Sarajevo bénéficiaient d'une certaine autorité, celle-ci était limitée à une très faible partie du territoire. Dans ces circonstances, le consentement n'a pas été perçu comme couvrant des actions unilatérales; on a bien estimé nécessaire de s'en référer, comme dans le cas somalien, au Conseil de sécurité.

21. Les théories tendant à présumer ou se passer du consentement d'un peuple en prenant prétexte de la faiblesse ou de la disparition du gouvernement qui le représente ne peuvent être retenues. Ces circonstances exceptionnelles ont clairement été perçues comme des menaces contre la paix requérant une action collective, sans permettre des initiatives militaires unilatérales. Ceci constitue à notre sens un élément supplémentaire permettant de dire que les résolutions 770 (1992) et 794 (1992) ont marqué un progrès important de la cause humanitaire, dans la mesure où sont écartés les risques d'abus inhérent à des actions unilatérales que la pratique des «interventions d'humanité» a révélé dans le passé.<sup>75</sup>

22. Le progrès se marque aussi par le fait que toute interprétation restrictive de la notion de «menace contre la paix et la sécurité internationales», tendant à exiger des effets transfrontières – semble aujourd'hui condamnée.<sup>76</sup> Les précédents bosniaque et somalien montrent qu'il ne faut constater ni une agression, ni une rupture de la paix internationale, ni un flux transfrontière de réfugiés pour conclure à l'existence d'une menace contre la paix. On semble revenu à un esprit proche de celui de la Charte de San Francisco, tel qu'il a été caractérisé par Cohen-Jonathan:

l'introduction de la formule 'menace contre la paix' avait justement pour but d'élargir le champ d'action du Conseil de sécurité. Il s'agit, en effet, d'un terme très général qui peut ouvrir des hypothèses très diverses: un conflit entre Etats aussi bien qu'une situation interne très grave parce qu'on peut s'attendre à ce qu'elle ait des répercussions internationales.<sup>77</sup>

74 Lettre du 29 novembre 1992, 3.

75 Voir O. Corten et P. Klein, *supra* note 10, 147 et s., n° 106-108 et Sorel, «Le devoir d'ingérence: longue histoire et ambiguïté constante», 3 *R.I.S.* (1991) 98 et s.

76 En ce sens, Greenwood, *supra* note 60, 38 et 40.

77 Commentaire de l'article 39 in *La Charte des Nations unies* (1985, 1ère éd.) 654-655. Voir aussi Bindschedler, «La délimitation des compétences des Nations unies», 108 *R.C.A.D.I.* (1963-I) spécialement 387 et Verdross, «Idées directrices de l'O.N.U.», 83 *R.C.A.D.I.* (1953-II) 10 et 11.

### L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires

Les chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres du Conseil de sécurité, qui se sont réunis pour la première fois le 31 janvier 1992 pour délibérer du rôle du Conseil, ont également adopté une conception large de la notion de menace contre la paix ou la sécurité internationales.<sup>78</sup> La compétence laissée au Conseil par la Charte est discrétionnaire, et il vient de décider d'en faire usage lorsque des drames humanitaires ont pris des proportions dramatiques. Cet organe reste ainsi parfaitement dans la limite des pouvoirs qui lui ont été accordés par la Charte.<sup>79</sup>

23. Par le biais de cette affirmation de liens entre problèmes humanitaires et menace pour la paix, l'année 1992 a vu un renforcement des mécanismes prévus par la Charte, et non une introduction d'un nouveau droit, qu'on le nomme «droit d'ingérence» ou autrement. Cette conclusion se justifie au regard de la qualification des situations opérées par le Conseil de sécurité pour fonder sa compétence dans le cadre du chapitre VII. Il importe à présent de déterminer si elle se justifie aussi au regard des modalités d'action choisies, à savoir une habilitation donnée aux Etats de recourir à «tous les moyens nécessaires» pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire.

#### **II. L'autorisation d'user de «tous les moyens nécessaires» pour assurer une aide humanitaire: une condamnation de principe des actions humanitaires unilatérales**

24. Dans notre ouvrage consacré au «droit d'ingérence», nous avons défendu une thèse selon laquelle le droit international existant permettait dans certaines circonstances de parachuter des secours sur le territoire d'un Etat nonobstant un refus du gouvernement en place: c'était l'hypothèse de contre-mesures consistant à ne pas respecter la souveraineté territoriale d'un Etat en réponse à une violation par celui-ci du droit de sa population à l'assistance humanitaire.<sup>80</sup> Cette alternative, et nous le soulignons alors, ne couvrirait pas les actions impliquant un recours à la force, qui restent interdites même dans le cas des représailles. Cette limitation pouvait donner lieu à des situations dramatiques, lorsque le gouvernement en place, non seulement

78 3046th meeting, S/23500.

79 Le fait que le Conseil de sécurité place son intérêt pour les situations d'urgence humanitaire dans le cadre de sa mission principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales est parfaitement illustré par certaines déclarations émises préalablement au vote des résolutions étudiées ici. Ainsi, le représentant des Etats-Unis remarquait lors de la discussion ayant précédé l'adoption de la résolution 794 (1992) que «[b]y responding to the tragic events in Somalia, the international community was also taking an important step in developing a strategy for dealing with potential disorder and conflicts of the post cold-war period.» (SC/5516, *op. cit.*, take 12; nous soulignons). Le représentant du Cap-Vert affirmait à la même occasion: «A situation had been reached where the 'law of the jungle' seemed to prevail. The situation presented a challenge to the new international order. It was endangering stability in the subregion» (*id.*, take 6).

80 O. Corten et P. Klein, *supra* note 10, 139 et s., n° 102-104; voir les développements dans notre article «L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats», 11 *R.T.D.H.* (1992) 343-364.



refusait l'acheminement de secours, mais contrôlait effectivement ses frontières, empêchant par là toute incursion de personnel humanitaire. L'autorisation d'user de «tous les moyens nécessaires» accordée par le Conseil de sécurité apparaissait alors comme une alternative théorique à cette situation d'impasse.<sup>81</sup> Nous remarquons à l'époque que la conjoncture internationale était favorable à une évolution.<sup>82</sup>

25. Les résolutions 770 (1992) et 794 (1992) donnent une crédibilité accrue à cette possibilité puisque les Etats se sont vus accorder le droit d'user de «tous les moyens nécessaires» pour assurer une aide humanitaire. Comme nous l'avons relevé plus haut, ces instruments sont sans précédent à cet égard, puisque pareille méthode n'avait été utilisée auparavant que pour repousser un Etat agresseur. Il y a donc incontestablement une évolution, si pas en droit, en tout cas dans la pratique. Cette évolution peut-elle être assimilée à l'introduction d'un «droit d'ingérence» – ou d'une quelconque norme coutumière nouvelle – ou s'inscrit-elle dans le cadre des mécanismes classiques de la Charte? Nous avons choisi la deuxième branche de l'alternative pour ce qui concerne la qualification de tragédies humanitaires de menaces contre la paix. La question peut à présent être envisagée au regard de l'autorisation d'user de «tous les moyens nécessaires», tant pour son principe que pour ses modalités.

#### A. La condamnation de principe de l'action humanitaire unilatérale

26. L'aspect le plus remarquable des précédents bosniaque et somalien est sans aucun doute le principe même du recours à l'O.N.U. pour réagir énergiquement à des situations humanitaires dramatiques. En dépit de l'ampleur de la tragédie subie par les populations touchées par les conflits, aucun Etat ne s'est estimé fondé à intervenir par la force pour y mettre fin. Cet épisode marque une condamnation sans équivoque de la vieille pratique des «interventions d'humanité», engagées unilatéralement sous le prétexte, le plus souvent fallacieux, de secourir des personnes en détresse.<sup>83</sup> Les exemples anciens abondent: interventions américaines à Cuba (1898), en République Dominicaine (1965), à la Grenade (1983), interventions belge au Congo (1960) ou française en République centrafricaine (1979).<sup>84</sup> Plus récemment, les Etats-Unis ont justifié leur intervention contre le Nicaragua en invoquant le caractère dictatorial du régime sandiniste, argument rejeté par la Cour internationale de Justice. Celle-ci affirmait alors l'inadéquation d'une action militaire unilatérale pour faire respecter les

81 Voir aussi I.O. Bokatola, *L'Organisation des Nations unies et la protection des minorités* (1992) 144.

82 O. Corten et P. Klein, *supra* note 10, 200 et s., n° 147. Voir également Schachter, «United Nations Law in the Gulf Conflict», *AJIL* (1991) 469 et Malanczuk, *supra* note 9, 132.

83 Voir les réflexions de Sandoz, «Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?», *795 R.J.C.R.* (1992) 227.

84 Voir Sorel, *supra* note 75, 104 et s., Bettati, *supra* note 8, 648 et O. Corten, *supra* note 8. Voir par ailleurs, R.-J. Dupuy, «L'action humanitaire», in J.M. Delissen and Gerard J. Tanja (éds.), *Humanitarian Law of Armed Conflicts. Essays in Honour of Frits Kalshoven* (1991) 68.

## L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires

droits de la personne,<sup>85</sup> tout comme, quarante ans plus tôt elle avait énergiquement condamné toute politique unilatérale de force, même basée sur des «considérations élémentaires d'humanité».<sup>86</sup> Cette position semble à présent partagée par tous les Etats, puisque, dans les cas de la Bosnie et de la Somalie, ils n'ont pas agi unilatéralement mais se sont adressés à l'O.N.U. dans le cadre des mécanismes de sécurité collective tendant à maintenir une paix menacée.

C'est dans ce contexte que le Conseil de sécurité a habilité les Etats à user de «tous les moyens nécessaires» pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire.

27. Certains ont cependant contesté, en d'autres occasions, la possibilité pour le Conseil de procéder à semblable habilitation. Selon ces auteurs, l'habilitation donnée aux Etats d'user de «tous les moyens nécessaires» reviendrait à laisser aux Etats une marge de manœuvre illimitée représentant une abdication du Conseil devant ses responsabilités.<sup>87</sup> L'utilisation de cette technique montrerait dans cette optique, non un renforcement des mécanismes d'une sécurité qui n'aurait plus de collective que le nom, mais une évolution vers la reconnaissance d'un droit unilatéral d'ingérence humanitaire.

Nous ne pensons pas que les résolutions 770 (1992) et 794 (1992) doivent être analysées sous cet angle. La Charte donne au Conseil un pouvoir discrétionnaire pour s'acquitter de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.<sup>88</sup> L'article 42 prévoit plus spécifiquement que, s'il estime que des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force seraient inadéquates ou se sont révélées telles,

*il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations unies.*<sup>89</sup>

L'article 48 §1 précise que:

[I]es mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.

85 Recueil 1986, §268.

86 Affaire du *Détroit de Corfou*, Recueil 1949, 35. Yves Sandoz confirme que «l'utilisation de la force armée pour imposer l'acheminement de secours ne saurait trouver son fondement dans le droit international humanitaire, l'obligation de 'faire respecter' ce droit excluant [...] l'usage de la force», *supra* note 83, 230.

87 Voir notamment Y. Le Bouthillier, M. Morin, *loc. cit.*, pp. 149 et s.

88 Voir en ce sens; Weckel, *supra* note 38, 166.

89 Nous soulignons.

L'habilitation donnée aux Etats de recourir à «tous les moyens nécessaires» en vue du maintien de la paix ou de la sécurité internationales cadre avec ces dispositions. Il est vrai que l'article 43 de la Charte prévoit la conclusion d'accords spéciaux destinés à créer une force des Nations unies, et que l'article 106 instaure un régime transitoire en attendant cette conclusion. Cependant, le premier article n'a pas été mise en œuvre<sup>90</sup> tandis que le second, qui donne des pouvoirs exorbitants aux cinq membres permanents du Conseil, est tombé en désuétude dans la pratique.<sup>91</sup>

Dans ce contexte, l'«[o]n ne peut pas dire que la Charte ait laissé le Conseil de sécurité impuissant en face d'une situation d'urgence, en l'absence d'accords conclus en vertu de l'article 43», comme l'a reconnu la Cour internationale de Justice.<sup>92</sup> Une habilitation donnée aux Etats de recourir à la force peut à cet égard être parfaitement adaptée aux buts de la Charte, sous réserve de certaines conditions qui seront examinées ci-après. Conforme à son esprit,<sup>93</sup> cette solution n'est pas écartée par le texte de la Charte, et en particulier par les articles 42 *in fine* et 48.<sup>94</sup>

28. Si l'habilitation donnée par le Conseil de sécurité aux Etats d'user de «tous les moyens nécessaires» pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire ne peut être contesté dans son principe, il reste à préciser ce que recouvre cette expression. On pourrait en effet craindre qu'elle équivale à un «chèque en blanc» donné aux Etats d'agir selon leurs propres motivations sans aucune forme de limitation.<sup>95</sup>

Une chose est claire, les «moyens nécessaires» dont il est question n'excluent pas le recours à la force.<sup>96</sup> Même les Etats les plus réticents à la mise en œuvre de mesures militaires unilatérales admettent que celles-ci sont couvertes par l'expression. Cela ne signifie cependant pas, comme l'ont souvent laissé entendre les médias, qu'elle soit purement et simplement équivalente à une autorisation de recourir à la force. Celle-ci

90 C. Dominicé, *supra* note 4, 101.

91 Voir Schachter, *supra* note 82, 464., D. Bowett, *United Nations Forces* (1964) 277 L'article 106 est resté lettre morte. En dépit du fait que son application actuelle permettrait aux cinq Grands d'agir en l'absence d'un vote du Conseil dans son ensemble, certains auteurs semblent contester sa désuétude; voir V.-Y. Ghebali, «article 106», in *La Charte des Nations unies*, *supra* note 77, 1406-1407.

92 CIJ, Affaire relative à *Certaines dépenses des Nations unies*, avis consultatif, Recueil 1962, 167.

93 En ce sens C. Dominicé, *supra* note 4, 105.

94 Voir en ce sens Chaumont, «L'équilibre des organes politiques des Nations unies», 129 *R.C.A.D.I.* (1970) 265-268 et H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, (1950) 756. D'autres auteurs n'acceptent cette possibilité que si elle s'accompagne d'un contrôle effectif des actions entreprises par les Etats: voir Y. Le Bouthillier, M. Morin, *supra* note 87, 174-175 et, semble-t-il, M. Merle, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international* (1991) 54 et s. P.-M. Dupuy estime que la résolution 678 (1990) ne peut se fonder que sur l'article 42, qui requerrait une assistance du Comité d'état-major, *supra* note 8, 624. C. Dominicé semble se rallier à ce point de vue, *supra* note 4, 99-100.

95 Voir les propos des représentants des délégations indienne, zimbabwéenne et chinoise reproduits *infra*, para. 36 et 37.

96 Voir déjà les discussions ayant précédé l'adoption de la résolution 678 (1990), S/PV. 2963 du 29 novembre 1990 et le commentaire de C. Dominicé, *supra* note 4, 88 et s.

## L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires

n'est bien, selon les termes des résolutions, permise que dans la stricte mesure où elle s'avère «nécessaire» à l'objectif spécifié.<sup>97</sup>

29. Sans entrer dans le détail des résolutions particulières, il convient aussi de souligner le caractère restrictif du terme en question. Comme la Cour internationale de Justice l'a souligné à propos de l'interprétation d'une disposition conventionnelle contenant le terme en cause,

... la question de savoir si une mesure est nécessaire ... ne relève pas de l'appréciation subjective de la partie intéressée, ... le texte ne vise pas ce que la partie «estime nécessaire».<sup>98</sup>

Cette distinction est d'autant plus justifiée dans le cas des mécanismes de sécurité collective que l'article 42 de la Charte qui en constitue la base parle d'action que le Conseil de sécurité «*juge nécessaire*». Quant à la signification du terme «nécessaire», elle doit elle aussi s'interpréter restrictivement. On peut à cet égard considérer que le caractère «nécessaire» d'une action par rapport à un but visé s'assimile à une action indispensable pour atteindre ce but. Semblable conception découle des travaux de la Commission du droit international sur les circonstances excluant l'illicéité, où la condition de nécessité liée à la légitime défense, aux contre-mesures, à l'extrême détresse ou à l'état de nécessité est comprise comme une référence à une action qui ne peut être remplacée par une autre, même plus onéreuse.<sup>99</sup> Cette conception restrictive est parfaitement transposable à une habilitation donnée par le Conseil de sécurité de recourir à la force, qui peut être assimilée à une circonstance exceptionnelle légitimant un acte *a priori* illicite. Il ne s'agit là que de l'application du principe général selon lequel les exceptions doivent être interprétées restrictivement.

Le pouvoir discrétionnaire de mettre en œuvre des mesures militaires n'appartient donc qu'au Conseil de sécurité. Une délégation éventuelle ne peut s'interpréter que restrictivement selon les termes usités. Il convient d'examiner cas par cas si l'action menée par un Etat est bien «nécessaire» et donc conforme à la résolution.

30. Le texte des résolutions confirme que les termes «moyens nécessaires» ne peuvent s'interpréter comme conférant un pouvoir absolu aux Etats de mener des actions militaires unilatérales. Le texte ne vise en effet pas les moyens «que les Etats jugent nécessaires», mais seulement les «mesures» nécessaires, sans plus de précision. Cette différence de formulation paraît bien avoir été intentionnelle. Par ailleurs, la résolution 794 (1992) contient une disposition permettant une transformation de l'embargo sur les armes en blocus dans les termes suivants:

97 Voir notamment les propos des représentants indien et zimbabwéen préalablement à l'adoption de la résolution 770 (1992), S/PV. 3106, 11 et 16.

98 CIJ, *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua...*, Recueil 1986, §282.

99 Voir J. Salmon et K. Zemanek, *Responsabilité internationale* (1987) 133-134.

16. Agissant en vertu des Chapitres VII et VIII de la Charte, [le Conseil de sécurité] demande aux Etats, à titre national ou dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux, de recourir aux mesures qu'ils jugeront nécessaires pour assurer l'application rigoureuse du paragraphe 5 de la résolution 733 (1992).<sup>100</sup>

La latitude d'interprétation laissée ici aux Etats est très large. *A contrario*, l'habilitation d'user de «tous les moyens nécessaires» doit être interprétée restrictivement.

31. Les Etats ont du reste interprété avec énormément de prudence l'habilitation donnée par le Conseil de sécurité dans les résolutions 770 (1992) et 794 (1992).

Dans le cas de la Bosnie, plutôt que de déployer de nouvelles troupes de façon unilatérale, les Etats ont préféré placer leurs forces sous le commandement des Nations unies: c'est ce qui a permis au Conseil de sécurité d'autoriser le renforcement des effectifs de la FORPRONU dans la résolution 776 (1992).<sup>101</sup> Le Conseil de sécurité a ensuite lui-même adopté la résolution 781 (1992), qui interdit le survol de la Bosnie à tout appareil militaire afin d'assurer la sécurité des convois humanitaires, toujours en application de la résolution 770 (1992),<sup>102</sup> puis la résolution 816 (1993) qui autorise sous certaines conditions les Etats membres à prendre «toutes mesures nécessaires» pour assurer le respect de l'interdiction de survol du territoire bosniaque édictée par la résolution 781. On a ainsi assisté en pratique à une sérieuse limitation du pouvoir des Etats de préciser le contenu des «moyens nécessaires». Il est vrai que ces événements peuvent s'expliquer sur des bases essentiellement politiques ou d'opportunité: difficultés liées au terrain d'action sur un plan militaire, risques pour les membres de la FORPRONU... Cependant, on remarquera que les Etats n'ont pas estimé pouvoir intervenir militairement sur une base unilatérale pour faire respecter l'interdiction édictée par la résolution 781 (1992), alors qu'on aurait théoriquement pu envisager que l'autorisation donnée par la résolution 770 (1992) d'user de «toutes les mesures nécessaires pour faciliter, en coopération avec les Nations unies, la fourniture [...] de l'assistance humanitaire à Sarajevo et partout où elle est nécessaire dans d'autres parties de la Bosnie-Herzégovine» permettait de faire respecter une résolution prise à cet effet. Les Etats ont raisonné autrement, en estimant devoir solliciter une autorisation spécifique du Conseil de sécurité pour faire respecter l'interdiction de survol.<sup>103</sup> Cette interprétation restrictive montre en tout cas qu'une habilitation d'user de tous les «moyens nécessaires» ne laisse pas une latitude absolue aux Etats de déterminer, eu égard aux circonstances, si des moyens militaires sont véritablement nécessaires.

100 Nous soulignons.

101 Voir *Le Monde*, 27 août 1992. Pour le renforcement de la FORPRONU, voir le rapport du secrétaire général sur la situation en Bosnie-Herzégovine du 1er septembre 1992, S/24540.

102 Le Conseil de sécurité spécifie expressément qu'il agit «dans le cadre des dispositions prévues par la résolution 770 (1992) pour assurer la sécurité de l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine» (§9 du préambule de la résolution).

103 Voir notamment *Le Soir* du 18 janvier 1993.

32. Une conclusion similaire peut être tirée d'un examen de la mise en œuvre en Somalie de la résolution 794 (1992). Si le représentant des Etats-Unis affirmait préalablement à son adoption que «we will endorse the use of force only if and when *we decide* it is necessary to accomplish our objectives»,<sup>104</sup> il en est allé autrement en pratique. Dès les premiers jours suivant le débarquement américain en Somalie, un conflit a opposé le Département d'Etat au secrétaire général de l'O.N.U. Celui-ci estimait nécessaire de désarmer les factions pour «instaurer aussitôt que possible les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie»,<sup>105</sup> selon les termes de la résolution. Les autorités militaires américaines, semble-t-il dans un souci de prudence et de sécurité des troupes déployées sur le terrain,<sup>106</sup> ont d'abord refusé de procéder à ce désarmement. Finalement, ils ont effectivement récupéré et détruit des armes. La détermination de ce qui était «nécessaire» en vertu de la résolution 794 (1992) n'a donc pas été opérée unilatéralement par les Etats, mais a fait l'objet d'une discussion et d'un compromis conclu avec le secrétaire général, représentant de l'Organisation et chargé de préciser les normes édictées par le Conseil.

33. La condamnation d'une action militaire unilatérale résulte donc non seulement du recours même à l'O.N.U. pour réagir à des situations humanitaires dramatiques, mais aussi du texte des résolutions adoptées et de la manière dont elles ont été mises en œuvre. Ce principe a du reste été assuré par l'introduction dans le texte de ces résolutions de diverses garanties tendant à empêcher les Etats d'abuser du pouvoir conféré par le Conseil, en l'exerçant non pas dans l'intérêt collectif, mais sur une base unilatérale.

#### **B. Les garanties prévues pour limiter le caractère unilatéral des actions humanitaires**

34. Le texte des résolutions montre que, malgré la délégation de l'exercice de certains de ses droits aux Etats, le Conseil entend maintenir un contrôle sur les actions engagées. Dans la résolution 770 (1992), le Conseil:

2. *Exhorte* les Etats à prendre [...] toutes les mesures nécessaires pour faciliter, en coordination avec l'Organisation des Nations unies, l'acheminement [...] de l'assistance humanitaire [...]

4. *Demande* aux Etats de faire rapport au secrétaire général sur les mesures qu'ils prennent en coordination avec l'Organisation des Nations unies pour appliquer la présente résolution, et invite le secrétaire général à examiner de manière continue toutes nouvelles

104 SC/5516, *op. cit.*, *take 12*; nous soulignons.

105 *Le Soir* des 15, 16 et 17 décembre 1992. Voir le rapport du secrétaire général du 19 décembre 1992, doc. S/24992, §§22 à 26.

106 *Ibid.*

*mesures qui pourraient être nécessaires pour assurer l'acheminement sans entrave des fournitures humanitaires [...].*<sup>107</sup>

Les termes soulignés montrent qu'on a entendu prévoir un certain contrôle des opérations qui allaient être menées sur base de la résolution. La résolution 794 (1992) est bien plus contraignante encore, puisque le Conseil

10. [...] *autorise le secrétaire général et les Etats Membres [...] à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie [...]*

12. *Autorise le secrétaire général et les Etats Membres concernés à prendre les dispositions nécessaires aux fins du commandement et de la conduite unifiée des diverses forces [...]*

13. *Prie le secrétaire général et les Etats Membres agissant conformément au paragraphe 10 ci-dessus d'établir les mécanismes appropriés pour assurer la coordination entre l'Organisation des Nations Unies et les forces militaires desdits Etats;*

14. *Décide de nommer une commission ad hoc composée de membres du Conseil de sécurité qui lui fera rapport sur l'application de la présente résolution;*

15. *Invite le secrétaire général à détacher un petit groupe de liaison de l'ONUSOM auprès du quartier général du commandement unifié sur le terrain [...]*

18. *Prie le secrétaire général et, selon qu'il conviendra, les Etats concernés, de lui présenter régulièrement des rapports, dont le premier sera établi au plus tard 15 jours après l'adoption de la présente résolution, sur l'application de celle-ci et la réalisation de l'objectif consistant à instaurer des conditions de sécurité de manière à permettre au Conseil de prendre la décision nécessaire pour assurer promptement le passage à des opérations suivies de maintien de la paix[...].*<sup>108</sup>

La longueur de cet extrait est à la mesure du souci du Conseil de s'assurer un contrôle sur les actions qui seront exercées par les Etats en vertu de la résolution 794 (1992). On ne peut être plus éloigné de l'octroi d'un «droit d'ingérence humanitaire» laissé unilatéralement aux Etats.

Il en va de même, enfin, pour la résolution 816 (1993) précitée qui n'autorise les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour faire respecter l'interdiction du territoire bosniaque que «sous l'autorité du Conseil de sécurité et moyennant une étroite coordination avec le secrétaire général et la FORPRONU», les prie d'informer immédiatement le secrétaire général de toute mesure qui serait prise en vertu de l'autorisation conférée par cette résolution. Le secrétaire général est également invité à faire régulièrement rapport au Conseil sur les mesures adoptées.

35. Les garanties prévues dans les deux instruments ne sont d'ailleurs pas restées lettres mortes. Pour ce qui concerne la Bosnie, nous avons déjà constaté que les Etats ont agi en parfaite coordination avec l'O.N.U., en décidant de mettre de nouvelles forces à la disposition de la FORPRONU, qui a vu son mandat élargi afin de protéger elle-même l'acheminement de l'aide humanitaire (résolution 776 (1992)),<sup>109</sup> puis en

107 Nous soulignons.

108 Nous soulignons.

109 Voir la résolution 776 du 14 septembre 1992 et les commentaires exposés *supra*.

## L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires

laissant au Conseil de sécurité le soin d'interdire le survol de la Bosnie par tout appareil militaire (résolution 781(1992)) et d'autoriser spécifiquement les Etats à prendre des mesures coercitives à cette fin (résolution 816 (1993)). Le moins que l'on puisse écrire est que l'O.N.U. a donc contrôlé les opérations engagées sur base de la résolution 770 (1992). Il en est allé de même pour l'intervention en Somalie. Les Etats participants ont soumis plusieurs rapports au Conseil de sécurité pour tenir celui-ci informé du déroulement de l'opération.<sup>110</sup> Les organismes de coordination – commission *ad hoc*, force de liaison sur le terrain – ont été créés et ont fonctionné, le secrétaire général a assumé le rôle de «trait-d'union» entre l'Organisation et les Etats Membres en encadrant constamment les opérations.<sup>111</sup> Conformément au projet initial, la Force d'intervention unifiée a été remplacée par l'ONUSOM II à compter du 1er mai 1993.<sup>112</sup>

36. Ce désir d'éviter que les Etats soient seuls juges en pratique des opérations qui seraient nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire apparaît également dans les discussions ayant précédé l'adoption des deux résolutions. Les trois abstentions enregistrées au moment du vote de la résolution 770 (1992) s'expliquent ainsi par une dénonciation du manque de garanties appropriées inscrites dans son texte. L'Inde affirmait ainsi préalablement au vote que

dans la situation actuelle, il serait tout à fait souhaitable, impératif même, que les opérations, qui pourraient comprendre l'emploi de la force, se fassent et demeurent toujours sous le commandement et le contrôle des Nations unies [...] nous sommes prêts ici et maintenant à appuyer une résolution, et même à la parrainer en invoquant le Chapitre VII de la Charte, tant que la résolution suit les Articles de ce chapitre.<sup>113</sup>

Le respect de la Charte suppose donc des garanties en faveur d'un contrôle sur l'action des Etats membres, ce que n'aurait pas réalisé la résolution 770 (1992), pour les représentants zimbabwéen et chinois.<sup>114</sup>

Ces trois Etats ont d'ailleurs justifié leur abstention sur la résolution 776 (1992) par la circonstance que le texte renvoyait expressément à la résolution 770 (1992), qui

110 Voir e.a. les rapports soumis au Conseil de sécurité par les Etats-Unis les 17 décembre 1992 (S/24976) et 16 janvier 1993 (S/25126), la Belgique le 30 décembre 1992 (S/25032), le Canada le 11 janvier 1993 (S/25072), les Emirats Arabes Unis le 26 janvier 1993 (S/25163) et le Koweït le 19 février 1993 (S/25312).

111 Voir les rapports présentés par le secrétaire général conformément aux paragraphes 18 et 19 de la résolution 794 (1992), les 19 décembre 1992 (doc. S/24992), 26 janvier 1993 (doc. S/25168) et 3 mars 1993 (doc. S/25354).

112 Voir le dernier des rapports cités à la note précédente et la résolution 814 (1993) du 26 mars 1993 créant la Force.

113 S/PV. 3106, 12.

114 Pour ce dernier, en effet, «l'autorisation générale donnée par la résolution à tous les Etats de prendre toutes les mesures nécessaires équivaut à émettre un chèque en blanc. On risque ainsi de perdre tout contrôle sur la situation, avec de graves conséquences dont les Nations unies et le Conseil de sécurité seront tenus responsables, et la réputation des Nations unies risque d'en souffrir» (ibid., p. 51).



permettrait «à tout Etat souhaitant s'ingérer dans les affaires intérieures de la Bosnie-Herzégovine sous prétexte de protéger l'acheminement de l'assistance humanitaire de le faire en toute légitimité». <sup>115</sup> Quant aux douze autres Etats qui ont voté en faveur des deux résolutions, leur avis diverge de celui des abstentionnistes non pas sur la nécessité d'établir un contrôle mais sur la réalisation de cette exigence dans le texte de la résolution. L'intervention du délégué belge est éclairante sur ce point:

Cette possibilité de recourir à toutes les mesures nécessaires doit être soigneusement coordonnée. La résolution que nous venons d'adopter précise que les mesures doivent être prises en coordination avec les Nations unies et que le secrétaire général et, à travers lui, le Conseil de sécurité, doivent en être périodiquement informés. <sup>116</sup>

En adoptant la résolution 770 (1992), les Etats entendent donc condamner toute initiative unilatérale, qu'elle s'exerce au nom du «droit d'ingérence humanitaire» ou à un autre titre, comme contraire au système de sécurité collective institué par la Charte des Nations unies.

37. La conclusion est *a fortiori* valable pour la résolution 794 (1992). Le vote unanime des quinze membres du Conseil s'explique en effet essentiellement par l'introduction des nombreuses garanties que nous avons exposées ci-dessus. Ainsi, la Chine, tout en exprimant certaines «réserves», explique son vote favorable par la circonstance que

le projet de résolution [...] incorpore quelques opinions raisonnables de nombreuses délégations, y compris la délégation chinoise, concernant des questions telles que le renforcement du contrôle des Nations unies sur l'opération que mèneront les pays concernés [...] il demeure nécessaire que le secrétaire général et le Conseil de sécurité soient maîtres des décisions concernant le contrôle et la durée de cette opération. <sup>117</sup>

Les représentants du Zimbabwe et de l'Inde, fondent également leur vote favorable sur la circonstance qu'un contrôle des Nations unies a été établi. <sup>118</sup> Ce contrôle est par ailleurs accepté sans restriction par les douze autres Etats membres. <sup>119</sup>

38. Il semble à cet égard que les résolutions 770 (1992) et 794 (1992) doivent être perçues comme une réaction aux excès qui ont marqué la mise en œuvre de la résolution 678 (1990) qui autorisait, sans mécanismes de garantie, <sup>120</sup> les Etats à recourir à «tous les moyens nécessaires» pour faire respecter le droit international par

115 Représentant du Zimbabwe, p. 3. Voir aussi les propos des représentants indien (pp. 6-7) et chinois (p. 11).

116 *Id.*, 44-45.

117 CS/145, 3 décembre 1992, 14 et 15.

118 SC/5516, *take 15*.

119 Voir notamment la déclaration du représentant autrichien reproduite ci-dessous, ainsi que les propos du représentant belge (*take 7*).

120 Weckel affirme que la résolution 678 ne répond pas aux exigences de la sécurité collective, car elle laisse une trop grande latitude aux Etats, mais doit s'interpréter comme une modalité de mise en œuvre

l'Iraq. Plusieurs auteurs ont contesté la licéité de certaines actions, comme le bombardement massif des infrastructures de tout le pays, voire la licéité de la résolution elle-même, eu égard à l'absence de contrôle de ces actions en fait et dans les textes.<sup>121</sup> On pouvait craindre que cette fuite du Conseil devant ses responsabilités ne se répète à propos des missions armées humanitaires, mais les Etats membres ont précisément tenu dans ces situations à rétablir l'autorité du Conseil.<sup>122</sup> La communauté internationale semble donc considérer aujourd'hui que, pour rester conforme à la Charte, l'habilitation donnée aux Etats d'user de tous les moyens nécessaires doit s'accompagner de mécanismes de garantie contre les excès, par l'institution d'un contrôle des Nations unies.

## Conclusion

39. Les résolutions 770 (1992) et 794 (1992) marquent non pas une mise à l'écart mais un renforcement des mécanismes classiques de la Charte des Nations unies. En ce qui concerne la qualification de menace contre la paix ou la sécurité internationales, le Conseil peut agir indépendamment de conséquences transfrontières. Quant aux «mesures nécessaires» que les Etats pourront adopter en vertu des résolutions, elles ne pourront marquer une abdication du Conseil devant ses responsabilités. Dans les deux hypothèses, les progrès sont impressionnants en ce qui concerne l'acheminement d'une aide humanitaire garantie par des forces militaires agissant sous le contrôle de la communauté internationale.<sup>123</sup> Les résolutions adoptées à propos des situations en Bosnie et en Somalie ont montré que si la volonté politique fait parfois défaut, le droit international, et en particulier la Charte des Nations unies, offrent depuis longtemps des outils qui peuvent être mis au service de buts humanitaires.<sup>124</sup> Il est significatif de

du droit de légitime défense collective du Koweït, *supra* note 38, 190-191. Voir en ce sens C. Dominicé, *supra* note 4, 104.

- 121 Plusieurs auteurs ont relevé qu'aucun mécanisme de coordination et de contrôle des opérations militaires n'avait été mis en place; voir Y. Le Bouillier, M. Morin, *supra* note 87, 144 et 155 et s., Weston, «Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy», *AJIL* (1991) 526, Falk, «La force au mépris du droit: les Nations unies sous la coupe de Washington», *Le Monde diplomatique*, février 1991, 3, Chemillier-Gendreau, «Le droit confisqué par la politique», *L'événement européen* (1991) 95, et de manière plus réservée; Salmon, «Droit international, politique et idéologie dans la guerre du Golfe», in *Entre les lignes: le droit international et la guerre du Golfe* (1991) 11. P.-M. Dupuy affirme de manière générale que le Conseil de sécurité s'était montré dans la guerre du Golfe un «organe opérationnel, capable de veiller concrètement au respect de ses résolutions», mais il admet que la résolution 678 (1990) donnait un «blanc-seing» aux Etats membres, *supra* note 8, 623 et 624.
- 122 Voir à cet égard la déclaration du représentant de l'Autriche au Conseil lors de l'adoption de la résolution 794 (1992): Press Release SC/5513, 3 December 1992, *take* 9.
- 123 P.-M. Dupuy relève que la mise en œuvre des opérations «politico-humanitaires» doit, au vu de la résolution 794 (1992), être placée dans le cadre du chapitre VII de la Charte, *supra* note 63.
- 124 F. Maurice remarquait fort opportunément au sujet de la proposition d'introduire un «droit d'ingérence» en droit international que «[l]a profusion de textes, dont la valeur formelle et le contenu

relever que personne au sein du Conseil de sécurité n'a émis la proposition ou souligné la nécessité de réformer ce droit en introduisant un «droit d'ingérence» qui ne pourrait que compromettre gravement la cohésion de la communauté internationale, étant donné la réticence – du reste bien compréhensible – de la plupart des pays du sud.<sup>125</sup>

40. L'examen des situations récentes dans lesquelles des moyens militaires ont été mis en œuvre pour protéger l'acheminement de l'assistance humanitaire révèle que les Etats et l'Organisation des Nations unies se sont limités à faire application de mécanismes juridiques existants, tout en recourant à des innovations pratiques rendues nécessaires par l'impossibilité de mettre en œuvre les mécanismes collectifs de coercition organisés par les articles 42, 43 et 47 de la Charte. Le droit international offre une série de possibilités d'action militaire qui peuvent être mises en œuvre à des fins humanitaires, et plus particulièrement pour apporter une assistance à la population d'un Etat lorsque des affrontements entravent l'action d'agences humanitaires civiles. On ne voit donc pas quelles normes nouvelles seraient nécessaires pour permettre l'accès aux victimes en cas d'obstacle qui y seraient dressés par les belligérants.

41. Plusieurs cas de figures sont possibles. Soit l'Etat – ou les belligérants – donne(nt) son (leur) consentement à l'acheminement d'une aide humanitaire à la population par des Etats ou organismes étrangers. Aucun problème ne se pose dans ce cas, qui recouvre les hypothèses les plus fréquentes. Soit l'Etat – ou les belligérants –, opposé(s) au départ à l'intervention d'entités tierces, fini(ssen)t par accepter cette intervention en raison du fait qu'elle s'insère dans un processus plus global de règlement du conflit: c'est l'hypothèse des opérations de maintien de la paix, dont la mission s'est récemment vu compléter d'un volet humanitaire, et que nous n'avons pas détaillée ici.<sup>126</sup> Soit, enfin, l'Etat – ou les belligérants – persiste(nt) dans le refus d'accepter une intervention humanitaire extérieure. Dans ce dernier cas, les Etats peuvent se voir habilités par les Nations unies à recourir à la force pour assurer la protection de l'acheminement de l'assistance humanitaire, lorsque le Conseil de sécurité détecte dans cette situation d'urgence humanitaire une menace pour la paix et la sécurité internationales.

L'intérêt des développements récents tient à ce qu'ils montrent de la manière la plus claire que, même sur le terrain de prédilection de ses promoteurs, l'introduction d'un nouveau concept de droit d'ingérence se révèle entièrement inutile.

40. Il reste à espérer que l'application de la Charte se traduise à l'avenir par des opérations qui rendent plus que de l'espoir aux populations en détresse. On a remarqué

varient considérablement, a donc pour effet principal de jeter la confusion sur les obligations auxquelles les Etats ont accepté de souscrire et multiplie les occasions de diversions», *supra* note 72, 384-385. Voir aussi O. Corten et P. Klein, *supra* note 10, 271 et s., n° 205-207.

125 Rufin, «Un droit ambigu: guerre ici, famine là», *loc. cit.*

126 Voir à ce sujet notre article sur l'extension du mandat des opérations de maintien de la paix à l'assistance humanitaire, à paraître dans *AFDI* (1993).

### L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires

à cet égard qu'une opération militaire, pour être efficace tant sur le plan humanitaire que sur celui d'un maintien de la paix à long terme, doit s'accompagner d'objectifs politiques.<sup>127</sup> C'est dans cette optique que les négociations entre les factions somaliennes se sont poursuivies après le débarquement des coalisés. La responsabilité des Nations unies ne se limite pas à un soulagement précaire des souffrances mais s'étend à la formulation d'une stratégie de maintien de l'ordre<sup>128</sup> que l'Organisation ne peut laisser à l'appréciation unilatérale des Etats.

127 Rufin, *ibid.*, Prunier, *supra* note 66, 5 et Salame, «Un droit mal perçu: le Sud floué», *id.*, 7. Holzer, *supra* note 7, 1113.

128 On peut évidemment émettre des doutes sur l'aptitude d'une organisation comme l'O.N.U. de formuler une politique cohérente à long terme; voir Dabeziès, «Soldats ou gendarmes?», *Le Monde des débats*, n° 4, janvier 1993, 6.