

histoire
politique
société

le débat

Ingérence :
vers un nouveau droit international ?

Mario Bettati, Pierre Hassner, Jean-Christophe Rufin

Bernard Kouchner : Le mouvement humanitaire

Le monde de l'après-communisme :

Hélène Carrère d'Encausse, André Grebine, Joseph Krulic, Jacques Le Rider,
Nicolas Werth, Krzysztof Wolicki

Francis Deron : Chine : l'agonie du dernier empire

L'éthique à l'épreuve de l'économie

Michel Albert, Hubert Bonin, Gilles Lipovetsky

numéro **67**

novembre-décembre 1991

Gallimard

INGÉRENCE : VERS UN NOUVEAU DROIT INTERNATIONAL ?

Mario Bettati : Le droit d'ingérence : sens et portée.

Pierre Hassner : Devoirs, dangers, dilemmes.

Jean-Christophe Ruffin : La maladie infantile du droit d'ingérence.

Le mouvement humanitaire. Questions à *Bernard Kouchner*.

LE MONDE DE L'APRÈS-COMMUNISME

André Grjebine : Ni plan ni marché : l'économie de corruption.

Nicolas Werth : Renaissance et dilemmes du mouvement ouvrier en Union soviétique.

Hélène Carrère d'Encausse : Les hommes de la révolution soviétique.

Le temps des autoportraits.

Joseph Krulic : Les populismes d'Europe de l'Est.

Krzysztof Wolicki : Une Pologne toute catholique ?

Jacques Le Rider : Allemagne, Autriche, Europe centrale.

Francis Deron : Chine : l'agonie du dernier empire.

L'ÉTHIQUE À L'ÉPREUVE DE L'ÉCONOMIE

Gilles Lipovetsky : Les noces de l'éthique et du business.

Hubert Bonin : Morale et entreprise dans l'histoire.

Michel Albert : Un monde écartelé

**Ingérence :
vers
un nouveau
droit
international ?**

Jusqu'où le devoir d'humanité peut-il se traduire en droit d'ingérence sur le plan international ? Dans la foulée de la guerre du Golfe et de l'intervention en faveur des populations kurdes, l'heure est-elle venue d'élever l'exemple au principe et d'introduire une modification civilisatrice décisive dans les relations entre États ? L'idée a trouvé en France ses porte-parole et ses soutiens les plus convaincus. Nous les remercions d'avoir bien voulu se prêter à la discussion de fond qu'appellent leurs propositions. Mario Bettati en précise la teneur et la portée juridique. Pierre Hassner et Jean-Christophe Rufin examinent son propos au crible de la réalité présente des relations internationales. Bernard Kouchner, secrétaire d'État à l'Action humanitaire, répond d'autre part aux objections principales que paraît soulever la légitimation de l'ingérence et que nous lui avons soumises.

Mario Bettati

Le droit d'ingérence : sens et portée

Victime de son succès médiatique, l'expression « droit d'ingérence » est aujourd'hui employée de manière inflationniste. La rigueur sémantique en souffre. Dans les médias ou chez les politiques, ces deux mots visent tantôt à qualifier les opérations militaires de 1991 dans le Golfe, tantôt à désigner l'organisation des secours aux populations kurdes victimes subséquentes de ces hostilités, parfois à résumer le contenu de textes récemment votés à l'O.N.U. mais desquels les deux mots sont absents... Ajoutant à la confusion, les uns parlent de « devoir d'ingérence », les autres de « droit d'assistance », certains de « droit d'intervention » à propos des mêmes événements ou des mêmes documents. Il importe donc de mettre un peu d'ordre dans les notions.

Soucieux d'offrir une légitimité à des actions humanitaires transfrontières encore perçues parfois comme immixtions illicites dans les affaires intérieures des États, les juristes interrogent l'histoire diplomatique. Ils cherchent à y déceler des précédents, générateurs de coutumes, qui auraient établi des exceptions au caractère exclusif de la souveraineté étatique. Ils y relèvent des formes variées d'intervention dont toutes n'ont pas la même qualification juridique.

Il est vrai que, longtemps figé dans une conception monopolistique de la souveraineté, le droit international était fondé sur un consensualisme radical qui interdisait aux gouvernements étrangers ou aux organisations internationales d'intervenir, sans son consentement, dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale d'un État. L'essor des droits de l'homme et du droit humanitaire depuis une décennie ont tempéré cet exclusivisme. Il a permis l'émergence récente, embryonnaire et limitée, d'une nouvelle norme du droit international selon laquelle la protection de l'individu, promu patrimoine commun de l'humanité au même titre que l'environnement, ne dépend plus de la seule autorité de l'État dont il est ressortissant mais intéresse la communauté internationale tout entière.

Le mot et la chose

L'ingérence désigne au sens commun l'action de s'immiscer indûment, sans en être requis ou sans en avoir le droit, dans les affaires d'autrui. Entre États elle peut être matérielle ou immatérielle. Elle est matérielle lorsqu'elle comporte une intervention physique sur le territoire étranger, qu'elle soit qualifiée d'agression ou d'intervention de la part d'un autre État ou d'une organisation intergouvernementale. Lorsque la pénétration non autorisée sur le territoire étranger est le fait d'organisations non gouvernementales

Mario Bettati, juriste, professeur à l'Université de Paris II, a notamment publié, avec Bernard Kouchner, *Le Devoir d'ingérence* (Paris, Denoël, 1987).

Cet article est paru en novembre-décembre 1991, dans le n° 67 du *Débat* (pp. 4 à 15).

ou d'individus, il s'agit traditionnellement d'actes illicites relevant du droit interne de l'État concerné. L'ingérence est immatérielle lorsqu'elle consiste à se mêler des affaires intérieures de l'État étranger, à prendre position sur son régime politique économique et social en vue de le faire changer. Elle passe par la mobilisation des médias, la délibération d'une organisation internationale, la démarche diplomatique, l'usage de pressions diverses.

Délibérément provocatrice, l'expression « devoir d'ingérence¹ » désigne *une attitude éthique*. Le livre qui porte ce titre a publié en 1987 les travaux d'une conférence sur « Droit et morale humanitaire » organisée sous l'égide de la faculté de droit de Paris-Sud dont j'étais le doyen et de Médecins du monde dont Bernard Kouchner était le président. L'essentiel des travaux consistait, à partir d'une pratique de vingt années d'actions médicales transfrontières conduite par les organisations non gouvernementales, à réfléchir sur la qualification sociologique, sur la signification idéologique, sur l'insertion historique et sur la dimension juridique de ce qui n'avait été jusque-là qu'une attitude individuelle ou collective d'humanisme actif : l'assistance aux peuples victimes de catastrophes naturelles, industrielles ou politiques. L'illégalité de certaines de ces interventions réussies, les sanctions qui en frappaient d'autres plus malheureuses² et l'impossibilité légale d'en conduire un grand nombre, pourtant indispensables, révoltaient les consciences et interpellaient les juristes. Les organisations non gouvernementales n'avaient pu se rendre à temps auprès des victimes du Cambodge, de Timor, du Burundi, d'Éthiopie, plus tard de Chine... Le droit international devait donc être amendé pour ne plus confier au seul État souverain territorial la compétence sur ses sujets blessés ou aux souffrants et l'*imperium* sur l'accès des ambulances aux victimes.

Quant à l'expression « droit d'ingérence », sans autre précision, elle est dépourvue de tout *contenu juridique*. Elle n'en acquiert un que si elle est assortie de l'adjectif « humanitaire ». Ce dernier, par la finalité qu'il assigne à l'intervention, la prive de l'illicéité dont elle est universellement entachée. On y reviendra à propos des textes récents. Le juriste y préférera l'expression « droit d'assistance humanitaire » davantage finalisée et moins chargée de cette subjective confrontation avec les normes de l'anticolonialisme que sont les principes de « non-intervention » et de « non-ingérence ». Les arrière-pensées ne sont d'ailleurs pas absentes des utilisations réductrices de ces concepts. Les uns se prévalent d'un « droit d'ingérence » sélectif et discriminatoire qui pourrait bien dissimuler de cupides préoccupations hégémoniques ; les autres se réclament d'un « principe de non-ingérence » intégriste qui offre un rempart artificieux à des pratiques bien souvent oppressives.

Or, toute action étatique qui est de nature à soustraire un ou plusieurs individus à l'autorité d'un gouvernement tiers est perçue par ce dernier comme un geste inamical si ce n'est comme une intervention illicite dans ses prérogatives souveraines. Cette action peut être soit passive (à l'extérieur du territoire) soit active (à l'intérieur de celui-ci). Ainsi, l'asile politique est une forme passive, négative ou inhibitive d'intervention en ce qu'il prive l'État de l'exercice de sa compétence répressive sur la personne de celui qui s'est réfugié dans une ambassade ou à l'étranger. L'« assistance humanitaire » en est une forme active, directe et positive en ce qu'elle vise à la sauvegarde d'individus situés sur le territoire même de l'État qui les persécute ou les laisse sans secours face à un danger.

On n'est cependant pas quitte avec les concepts légaux, une fois posées ces définitions, car le sauvetage d'êtres humains au-delà des frontières a également connu d'autres formes que juristes et diplomates

1. Mario Bettati, Bernard Kouchner *et alii*, *Le Devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987.

2. Un médecin français, le docteur Augoyard d'Aide médicale internationale, fut emprisonné à Kaboul pour avoir exercé la pédiatrie auprès des enfants victimes de la guerre d'Afghanistan.

ont qualifiées d'« interventions d'humanité ». Elles se distinguent des opérations d'« assistance humanitaire » de deux façons. D'une part elles mettent en œuvre des forces armées alors que les secondes, même si elles font parfois participer des militaires, n'en déploient qu'un appui logistique. D'autre part l'« intervention d'humanité » vise généralement à protéger les nationaux de celui qui intervient alors que l'« assistance humanitaire » s'efforce de secourir toutes les victimes sans distinction, y compris celles de leur propre gouvernement.

La licéité contestée des « interventions d'humanité »

Au XIX^e siècle et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la pratique de certains États admet, sous cette expression, une catégorie d'exceptions au principe de non-ingérence ou de non-intervention dans un souci général de protection de l'individu. Ainsi, le Français Georges Scelle, juriste de gauche promoteur des idées solidaristes de Léon Bourgeois, estime, en 1934, à propos des « interventions d'humanité » dans l'Empire turc, que la légitimité de ces actions s'explique par la nécessité de maintenir « l'ordre public international », face notamment à « l'explosion des fanatismes religieux³ ». Légitimes sont, pour plusieurs juristes de l'époque, ces interventions contre tout gouvernement qui « viole les droits de l'humanité par des excès d'injustice et de cruauté envers certaines catégories de sujets au mépris des lois de la civilisation⁴ ». Sur cette base se fonde l'intervention de la France, mandataire des puissances, en Syrie en 1860, pour sauver les Maronites massacrés par les Druses⁵ ; l'expédition conduite par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon contre les Boxers en Chine, en 1901, pour protéger les chrétiens chinois et étrangers assassinés ou réfugiés dans les légations assiégées ; ou l'intervention à laquelle se sont associés les États-Unis lors des pogroms de Kitchineff en Bessarabie (Moldavie)⁶. Georges Scelle n'hésite guère à en reconnaître la légitimité, « on pourrait même dire la légalité, car les gouvernements intervenants agissent alors pour assurer le respect d'un certain nombre de règles fondamentales du Droit international commun : respect de la personne humaine, de sa vie, de ses libertés, de sa propriété⁷ ».

Pour autant la doctrine de l'époque demeure divisée et de nombreux auteurs en Europe et surtout en Amérique opposent à ces affirmations une stricte conception de la « non-intervention » héritière de la guerre d'Indépendance. Elle anime la célèbre doctrine Monroe, exprimée dans le message du président le 2 décembre 1823 : « Notre politique consiste à ne jamais nous interposer dans les affaires intérieures d'aucune puissance de l'ancien monde. »

Des actions analogues à ces « interventions d'humanité » ne sont pas inconnues de nos jours, bien qu'on ne les qualifie plus ainsi. On peut en dresser la liste. Mais il faut le faire avec précaution dans la mesure où toutes n'ont pas eu pour motivation exclusive la protection des nationaux de l'État intervenant, même si cette protection a été invoquée par eux pour justifier leur action⁸. On connaît les interventions des États-Unis au Liban en 1958, de la Belgique au Congo en 1964 ; des États-Unis en République

3. Georges Scelle, *Précis de droit des gens*, vol. II, Paris, Sirey, 1934, p. 50.

4. Amédée Bonde, *Traité élémentaire de droit international public*, Paris, Dalloz, 1926, p. 245.

5. A. Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*, t. XVII, 1910, pp. 468-526 ; Aroneanu, « La guerre internationale d'intervention d'humanité », *Revue internationale de droit pénal*, 1948, pp. 173-244.

6. E.C. Stowell, « Intercession against the persecution of Jew », *American Journal of International Law*, 1936, pp. 102-106.

7. Georges Scelle, *Droit international public*, Paris, Domat Montchrestien, 1944, p. 622.

8. Voir *infra*.

dominicaine en 1965, de l'Inde au Pakistan oriental en 1971, de la Turquie à Chypre en 1974, d'Israël à l'aéroport d'Entebbe en 1976, de la France au Shaba en 1978, de la R.F.A. en Somalie en 1978, du Viêt-nam au Cambodge et de la Tanzanie en Ouganda en 1979, des États-Unis à Tabas en 1980... Dans deux de ces cas au moins, au Congo et en Somalie, les autorités locales avaient explicitement consenti à l'intervention. Dans deux autres, en République dominicaine et à Chypre, les motifs humanitaires furent nettement un prétexte. Cette liste forme-t-elle un ensemble de précédents générateurs de règles coutumières ? Témoigne-t-elle de l'existence d'une habilitation que l'État détiendrait pour défendre ses nationaux à l'étranger, non seulement par le biais de la protection diplomatique solidement consacrée par le droit international, mais également par la force d'une « intervention d'humanité » ? La doctrine contemporaine est aussi divisée que celle de l'entre-deux-guerres. Les États ont largement débattu de la question, notamment au Conseil de sécurité de l'O.N.U. lors de ces opérations.

Pour les uns⁹, l'intervention est toujours illégale¹⁰. Ils fondent leur argumentation sur la charte de l'O.N.U. dont l'article 2, alinéa 4, interdit aux États membres de « recourir à la menace ou à l'emploi de la force » dans leurs relations réciproques. Leur thèse est confortée par la déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée en 1970, à l'issue d'un long et difficile débat, et selon laquelle « Aucun État ni groupe d'États n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigée contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international¹¹ ».

Pour les autres, l'« intervention d'humanité » est parfaitement licite car elle n'est pas concernée par cet article 2, alinéa 4, qu'il faut lire en entier. En effet, elle n'est pas dirigée, comme le précise plus loin cet article, « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique » de l'État visé¹². D'ailleurs la déclaration du 24 octobre 1970 prohibe l'emploi de la force « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies », ce qui ne vise pas la protection de la vie humaine. Pas davantage que l'usage de la force entre États n'est interdit en cas de légitime défense prévue à l'article 51 de la Charte¹³ ou pour appliquer des mesures décidées par le Conseil de sécurité, en vertu de son chapitre vu, en cas de menace ou de rupture de la paix. Or la violation massive des droits de l'homme est toujours une menace pour la paix. Le dictateur qui opprime les siens opprime tôt ou tard ses voisins. C'est précisément sur cette base que le Conseil de sécurité adopte en 1991 la résolution 688 relative à l'assistance humanitaire aux populations kurdes. On y reviendra. De nombreux juristes

9. Parmi les adversaires de toute intervention, fût-elle dictée par des considérations d'humanité, figurent par tradition, des auteurs américains : voir notamment Thomas et Thomas, *Non-Intervention. The Law and Its Impact in The Americas*, Dallas, 1956.

10. Brownlie, « Humanitarian intervention », in *Law and Civil War in The Modern World*, Moore ed., 1974, p. 219.

11. Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970.

12. Voir les options doctrinales actuelles dans *Humanitarian Intervention and The United Nations* édité par R. Lillich, Charlottesville University Press of Virginia, 1973, ainsi que R. Lillich, « Intervention to protect human rights », *Mc Gill Law Journal*, n° 205, 1969 ; H. Scott-Fairley, « State actor, humanitarian intervention and international law : reopening Pandora's box », *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1981, vol. 10, n° 1, pp. 29-63 ; Theodor Schweisfurth, « Operation to rescue nationals in the third states involving the use of force in relation to the protection of human rights », *German Yearbook of International Law*, n° 23, 1980, pp. 159-180 ; Af. Panzera, « A proposito del "raid" stationitese in Iran », *Rivista di diritto internazionale*, Milan, 1981, pp. 67-82 ; F.R. Teson, *Humanitarian Intervention : An Inquiry into Law and Morality*, New York, 1988.

13. Ainsi, lors de l'intervention à Suez, en 1956, le Lord Chancelier s'exprimant à la chambre des Lords affirmait : « Self-defense undoubtedly includes a situation in which the lives of State's national abroad are threatened and it is necessary to intervene on that territory for their protection », voir Ronzitti, *Il ricorso alla forza armata a protezione dei cittadini all'estero e per ragioni di umanità*, Pise, 1980, p. 23.

affirment donc que non seulement « l'intervention d'humanité » n'est pas prohibée par le droit international mais qu'elle répond à un impératif moral incontournable¹⁴.

Trois questions occupent alors les débats : en faveur de *qui, quand et comment* l'« intervention d'humanité » peut-elle être licite ? Sa légitimité semble, en effet, varier d'abord en fonction des *bénéficiaires*. Elle est plus aisément admise lorsqu'elle est conduite en faveur des nationaux de l'État intervenant. Elle transpose ce que le droit international reconnaît depuis longtemps : le droit pour un gouvernement de demander réparation des dommages que son national a subis à l'étranger. La vieille institution de la protection diplomatique a toujours autorisé un État à prendre fait et cause pour son ressortissant maltraité. Prendre fait et cause par la voie diplomatique ou par l'usage de la force après épuisement des démarches pacifiques ne sont que deux modalités d'exercice d'une même habilitation issue du lien de nationalité. L'action entreprise est également, pour divers juristes, une forme particulière de la légitime défense qu'autorise, on l'a dit, l'article 51 de la Charte de l'O.N.U.¹⁵. Plus difficile à justifier est l'intervention en faveur des nationaux de l'État contre lequel l'intervention a lieu ou celle en faveur de ressortissants d'États tiers ; mais l'argument de menace contre la paix en cas de violation grave des droits fondamentaux de la personne humaine lève désormais l'objection. Quant aux *critères* de déclenchement de l'intervention, ils sont décrits en termes extrêmement généraux dans la littérature juridique et diplomatique. Le droit d'intervenir n'est ouvert qu'en cas de danger imminent pour la vie des bénéficiaires. C'est donc la notion d'urgence, au sens quasi médical, qui est la condition légitimante de l'action¹⁶. Elle est évidemment impossible à codifier tant la pratique est hétérogène et les comportements des États sont variables ou sélectifs. Enfin pour ce qui concerne les *conditions* de déroulement de l'intervention, les auteurs les encadrent dans des limites assez strictes. Ils exigent une proportionnalité de l'usage de la force par rapport au risque encouru ; une atteinte minimale au principe d'autodétermination et de non-ingérence politique, une limitation de durée assurant un prompt désengagement après le sauvetage ; enfin une saisine immédiate des organismes internationaux compétents, notamment le Conseil de sécurité de l'O.N.U.¹⁷.

En dépit de ces précautions, l'intervention d'humanité demeure trop contestée pour que le droit positif international ne soit pas encore incertain à son égard. Il est plus précis à l'égard de l'« assistance humanitaire ».

La licéité conditionnelle de l'« assistance humanitaire »

Qu'elle soit unilatérale ou multilatérale, étatique ou intergouvernementale, l'« intervention d'humanité » met en jeu la force armée ou la diplomatie afin de faire cesser, par la pression, des manquements graves aux droits de l'homme mettant en péril la vie de nombreux individus. Toute différente dans ses modalités, l'« assistance humanitaire » met en jeu des secouristes, privés ou publics, chargés de soulager les souffrances, sauver les vies, nourrir les corps, organiser l'installation, le transit ou le retour de populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou à l'extérieur de celui-ci. Elle ne devrait pas se heurter aussi vivement au principe de non-ingérence que la précédente. D'abord parce que celui-ci, on l'a dit, ne vise que les États et

14. Reisman, « Humanitarian intervention to protect the Ibos », in Lillich, *Humanitarian Intervention...*, *op. cit.*, p. 167.

15. R. Lillich, « Forcible self-help by states to protect human rights », *Iowa Law Review*, 1967, p. 330 ; T. Schweisfurth, art. cité.

16. Nanda, « The United States action in the 1965 Dominican crisis », *Denver Law Journal*, 1966, p. 439.

17. Moore, « The control of foreign intervention in international Conflict », *Virginia Journal of International Law*, 1969, p. 205.

les organisations intergouvernementales. Ensuite parce qu'elle est éminemment pacifique. Or, précisément, les organisations humanitaires ont un rôle éminent à jouer dans ce domaine, depuis longtemps¹⁸. Les États aussi, depuis peu. Les organisations non gouvernementales, surtout depuis les années 1970, y ont une place majeure¹⁹. Seuls demeurent donc pour la distinguer de l'« intervention d'humanité », d'une part l'élément pacifique, d'autre part le fait qu'elle s'adresse à la fois aux victimes des catastrophes politiques et à celles des catastrophes naturelles et industrielles. Pour autant, elle n'est pas à l'abri de l'objection d'ingérence.

Les actions humanitaires ont toujours exigé, pour être licites, une autorisation, un agrément de l'État sur le territoire duquel elles étaient entreprises. La souveraineté absolue, si elle protège les États faibles contre les convoitises territoriales, les appétences stratégiques ou les cupidités impériales, délimite aussi le territoire national comme on clôture une propriété. Elle condamne parfois des pans entiers d'une des composantes de l'État, sa population, à la non-assistance lorsque, victime de catastrophes naturelles ou politiques, elle est privée des secours étrangers pourtant disponibles.

Qu'on ne s'y trompe pas, l'action humanitaire ne réclame pas une réduction de la souveraineté. Elle réclame seulement qu'elle s'exerce de façon plus humaine. L'objectif souhaité par Bernard Kouchner et ses amis, depuis vingt-cinq ans, était d'introduire dans l'ordre juridique international le droit de secourir à travers les frontières les victimes de toutes les catastrophes. Pour que plus jamais la Croix-Rouge soit empêchée ou dissuadée d'agir à Auschwitz²⁰. Entreprise d'autant plus délicate que les jeunes États, jaloux de leur souveraineté récemment et chèrement acquises, et les pays de l'Est dont la souveraineté dissimulait encore partiellement l'échec économique et social, étaient majoritaires à l'O.N.U. et manifestaient aussi dans ce domaine une vive sensibilité.

L'accélération de l'histoire et la détermination de quelques-uns ont bouleversé les pronostics. La *perestroïka* à l'Est, l'essor de la démocratie au Sud, le soutien de la diplomatie française, la pratique de l'action humanitaire... enlevèrent au « devoir d'ingérence » la connotation répulsive qu'il avait encore il y a quatre ans. Les progrès du droit furent donc plus tangibles.

François Mitterrand, manifestement acquis à l'idée, lui donna une solennelle consécration lors du transfert des cendres de René Cassin au Panthéon, le 5 octobre 1987 : « Parce qu'elle est celle de chaque homme, disait-il, la souffrance relève de l'Universel. Le droit des victimes à être secourues dès lors qu'elles appellent au secours et secourues par des volontaires qui se veulent professionnellement neutres, dans ce qu'on a appelé, il y a peu, "le devoir d'ingérence" humanitaire dans les situations d'extrême urgence, tout cela, n'en doutons pas, figurera un jour dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Tant il est vrai qu'aucun État ne peut être tenu pour propriétaire des souffrances qu'il engendre ou qu'il abrite. »

À l'initiative de la France, et sur proposition de Bernard Kouchner, devenu secrétaire d'État à l'action humanitaire, l'Assemblée générale de l'O.N.U. adoptait, le 8 décembre 1988, la résolution 43/131 intitulée : « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même

18. H.C.R. = Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ; U.n.d.r.o. = sigle anglais du Bureau du coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes ; U.n.i.c.e.f./F.i.s.e. = Fonds international de secours à l'enfance ; O.M.S. = Organisation mondiale de la santé ; P.A.M. = Programme alimentaire mondial ; P.N.U.D. = Programme des Nations Unies pour le développement ; C.E.E. = Communauté économique européenne.

19. Notamment Action internationale contre la faim (A.I.C.F.), Aide médicale internationale (Ami), Comité international de la Croix-Rouge (C.I.C.R.), Comité catholique contre la faim et pour le développement (C.C.F.D.), Médecins sans frontières (M.S.F.), Médecins du monde (M.D.M.), Hôpital sans frontières (H.S.F.), O.X.F.A.M., Frères des hommes, Concern, Christian Aid, Secours catholique, Secours populaire...

20. Jean-Claude Favez, *Une mission impossible. Le C.I.C.R., les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne, Payot, 1988.

ordre ». Ce texte, coparrainé par une trentaine de pays²¹, consacre en cas d'urgence à la fois le rôle des O.N.G. agissant de manière impartiale et neutre et le principe selon lequel l'accès aux victimes est indispensable²². Il ménage cependant la souveraineté de l'État affecté auquel est tout naturellement reconnu le rôle premier dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire²³. Est-ce à dire que le texte ne comporte rien de nouveau ? Le prétendre serait méconnaître un principe majeur du droit international humanitaire – fondamental aussi dans les communautés européennes – le *principe de subsidiarité*. Principe selon lequel l'action extérieure n'est requise qu'en second, c'est-à-dire si, et seulement si, l'action nationale à laquelle revient « le rôle premier » n'est pas en mesure d'atteindre le but assigné.

La résolution 43/131 part d'une évidence : les catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ont des conséquences graves sur les plans économique et social pour tous les pays touchés. Par conséquent, laisser leurs victimes sans assistance humanitaire « représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme » (Préambule, alinéa 8). L'urgence commande la rapidité d'intervention et le document exprime le souhait que la communauté internationale puisse « répondre rapidement et efficacement aux appels à l'assistance humanitaire d'urgence lancée notamment par le Secrétaire général » des Nations Unies (Préambule, alinéa 5). Ces dernières se déclarent convaincues que « la rapidité permet d'éviter que le nombre de ces victimes ne s'accroisse tragiquement » (*Id.*, alinéa 10).

Le *principe libre accès aux victimes* est sans doute la partie la plus révolutionnaire de ce texte. Jamais affirmé jusqu'alors, il va découler du « considérant » selon lequel l'O.N.U. se déclare « préoccupée par les difficultés que peuvent rencontrer les victimes... pour recevoir une assistance humanitaire » (Préambule, alinéa 9). La réponse des Nations Unies est novatrice, au moins implicitement ; l'accès aux victimes ne saurait être entravé ni par l'État touché ni par les États voisins. Les difficultés que rencontrent les organismes de secours pour atteindre les victimes sont fréquemment les obstacles naturels, mais aussi les hommes : les autorités locales, nationales, les insurgés ou les mouvements incontrôlés. De surcroît, les secours et les souffrances humaines sont parfois utilisés pour promouvoir des objectifs politiques. La Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales avait déjà acquis la conviction que le respect des prérogatives souveraines des États « ne doit pas être assuré au détriment des problèmes humanitaires²⁴ ». L'O.N.U. invite précisément les États qui ont besoin d'une telle assistance à en faciliter la mise en œuvre notamment par « l'apport de nourriture, de médicaments ou de soins médicaux, pour lesquels l'accès aux victimes est indispensable » (Préambule, alinéa 10, et Dispositif, alinéa 4). Cette exigence d'accessibilité oblige aussi bien l'État concerné que les États limitrophes, sollicités de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, « en vue d'autoriser le transit de l'assistance humanitaire » (Dispositif, alinéa 6).

L'exercice de ce nouveau droit n'est cependant pas dispensé des *conditions déontologiques* auxquelles se sont astreintes les organisations non gouvernementales et au respect desquelles la Cour internationale de justice de la Haye a rappelé les secouristes publics : « pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État, non seulement "l'assistance humanitaire" doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge à savoir "prévenir et soulager la souffrance

21. Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Bénin, Cameroun, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Danemark, France, Italie, Japon, Jordanie, Luxembourg, Malte, Mauritanie, Népal, Niger, Philippines, Portugal, République centrafricaine, Tchad, Togo, Zaïre.

22. Préambule, 9^e et 10^e alinéa ; et Dispositif, alinéa 4.

23. Dispositif, alinéa 2.

24. *Le Défi d'être humain*, Rapport de la Commission sur les questions humanitaires internationales présidée par Sadruddin Aga Khan et Hassan Bin Talal, Paris, Berger-Levrault, 1988.

des hommes” et “protéger la vie et la santé (et) faire respecter la personne humaine”, elle doit aussi et surtout être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin²⁵ ».

Concours de circonstances ? Au lendemain du vote de la résolution, l'Arménie soviétique subissait un des plus graves tremblements de terre de l'histoire et l'U.R.S.S. de la *perestroïka* était la première à appliquer la résolution 43/131. Elle acceptait les médecins, les sapeurs pompiers, les logisticiens français sans visa... et mêmes les journalistes. En tout 514 hommes dont 57 médecins, 53 tonnes de matériel, des secours apportés en avion, par train et par bateau... au total près de 20 millions de francs engagés...

Certes, les sauveteurs sont souvent absents d'autres séismes ou d'autres cataclysmes. Leur sélectivité est davantage subie que délibérée. Subie pour des raisons techniques d'abord. Lors de la première catastrophe de l'histoire, le déluge, le premier sauveteur de l'histoire, Noé, ne fut-il pas sélectif?... Subie pour des raisons politiques aussi. L'interdiction d'accès opposée par le souverain territorial. Lorsqu'ils ont été admis, les sauveteurs n'ont bénéficié évidemment que d'un simple droit de passage provisoire, préfigurant les *couloirs d'urgence* que la France proposait en 1990 pour la seconde résolution humanitaire de l'Assemblée générale de l'O.N.U. L'idée était la suivante, à la fois respectueuse de l'exigence de libre accès aux victimes et de la légitime susceptibilité des souverainetés. On sait que l'État, tout en demeurant parfaitement souverain sur sa mer territoriale, y admet, en vertu de la convention de l'O.N.U. sur le droit de la mer de 1982, le droit de passage inoffensif en faveur des navires de tous les autres États (article 17). Ce texte autorise l'arrêt et le mouillage « en cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse » (article 18). La transposition de ces règles à l'action humanitaire terrestre comporte non seulement la norme permissive, mais aussi, pour des raisons de réalisme dû aux sensibilités territoriales des États, les limites qui en garantissent un usage très spécifique.

Le président Mitterrand inaugurant la session de Paris de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, le 30 mai 1989, avait ouvert la voie en affirmant que « l'obligation de non-ingérence s'arrête à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance ». Les juristes les plus éminents du monde, progressivement convaincus de la pratique croissante et de l'opinion selon laquelle cette pratique était l'expression du droit, avait procédé à une codification privée du principe. Le 14 septembre 1989, à Saint-Jacques-de-Compostelle, l'Institut de droit international, association scientifique de haut niveau, adoptait sans opposition une résolution selon laquelle « l'offre, par un État, un groupe d'États, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge (C.I.C.R.), de secours alimentaires ou sanitaires à un État dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet État [...] ; les secours seront accordés sans discrimination. Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires ».

Le texte rappelle que l'obligation internationale d'assurer le respect des droits de l'homme est valable *erga omnes* ce qui limite la portée de l'interdiction d'ingérence dans les affaires intérieures des pays. Désormais un État agissant en violation de cette obligation ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en prétendant que ce domaine relève essentiellement de sa compétence nationale.

Au fur et à mesure que ces idées ont avancé dans le monde, elles ont reçu l'appui d'anciens chefs d'État ou de gouvernements et de hauts responsables les plus divers. Ainsi l'Interaction Council, où siègent des

25. Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, arrêt du 27 juin 1986, alinéa 243.

personnalités qui ont marqué l'histoire contemporaine²⁶, affirmait dans sa déclaration de Lisbonne du 11 mars 1990 : « L'incorporation au droit international du droit d'assistance humanitaire, c'est-à-dire du droit des organisations humanitaires d'assister, du droit de demander une assistance et du droit de la recevoir » est une des mesures qui devront être prises pour la définition d'un ordre mondial où l'interdépendance serait mieux gérée.

Il convenait alors d'engager la réflexion sur les *couloirs d'urgence*, aménagements pacifiques et caritatifs de l'ingérence licite. La nouvelle proposition de la France, plus limitée dans son objet, a été adoptée par les Nations Unies le 14 décembre 1990, c'est la résolution 45/100. Plus prospective aussi, elle propose d'étudier l'établissement de ces *corridors humanitaires*, dans les termes d'un rapport du Secrétaire général de l'O.N.U. élaboré en octobre 1990 à partir des réponses gouvernementales au questionnaire adressé par celui-ci sur la base de la résolution 43/131²⁷. Il reprend en partie les propositions faites par la France en vue d'établir ce droit de passage sanitaire limité d'un quintuple point de vue. Il doit être *limité dans le temps* : il s'agit d'un droit de simple transit réduit à la durée nécessaire aux secours ; *limité dans l'espace* : il doit être borné aux seuls trajets d'accès ; *limité dans l'objet* : il n'a d'autre fonction que l'apport de soins, médicaments, matériel médico-chirurgical, nourriture, à l'exclusion de toute autre forme d'assistance ; *limité dans l'exercice* : il doit être soumis à des règles qu'il conviendrait de définir et qui pourraient être transposées de celles codifiées à l'article 19 de la Convention sur le droit de la mer de 1982 ; *limité par une déontologie* afin de prévenir la confusion, la dispersion, voire les contre-performances dans l'octroi et la distribution de l'assistance et de respecter l'impartialité de tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire (Résolution 43/131, Préambule, alinéa 12). La résolution 45/100 comporte également des dispositions relatives à l'évaluation de l'ampleur des catastrophes. Il s'agit d'optimiser les secours en les adaptant aussi exactement que possible aux besoins réels des victimes et d'éviter les dysfonctionnements de l'aide rencontrés dans le passé. Ce qui exige une expertise correcte et rapide des priorités.

Les circonstances historiques ont, une fois de plus, favorisé l'expression du droit. Ces prescriptions ont été appliquées par la résolution 688 du Conseil de sécurité au cas particulier des Kurdes d'Irak. À l'issue de chaque conflit des normes nouvelles surgissent pour en régler les effets et parfois en prévenir la répétition. Les Kurdes ont, par leur souffrance, leur martyre, leur douleur offert à la communauté internationale l'occasion de franchir un nouveau seuil qualitatif majeur : celui du Conseil de sécurité. Jusque-là on était demeuré au niveau des principes, sur le plan de l'éthique et de la politique. L'Assemblée générale délibère, proclame, déclare. Elle ne décide pas d'actions sur le terrain. Toute différente est la compétence du Conseil de sécurité qui est l'organe de décision dont les votes sont obligatoires et dont les résolutions peuvent déboucher sur des mesures matérielles. Or, il a, dans la lignée des textes précédents, décidé d'insister pour que « l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action ». On aura noté la similitude de terminologie avec les résolutions 43/131 et 45/100 de l'Assemblée générale, donc la filiation conceptuelle qui les relie.

Fondée sur cette décision du Conseil de sécurité de l'O.N.U., l'action humanitaire de la France, des États-Unis, de la Grande-Bretagne qui ont installé en territoire irakien des « relais humanitaires » pour permettre

26. Présidé par Helmut Schmidt, l'Interaction Council est composé notamment de Giulio Andreotti, Lord Callaghan of Cardiff, Jacques Chaban-Delmas, Gerald Ford, Malkom Fraser, Valéry Giscard d'Estaing, Selim Hoss, Miguel de la Madrid Hurtado, Adolfo Suarez, Pierre Elliot Trudeau, Ola Ulsén... Son siège se trouve 821 United Nations Plaza, 7th Floor, New York, New York, 10017 U.S.A.

27. Documents officiels de l'Assemblée générale, 45^e session, A/45/587.

le retour des Kurdes déplacés chez eux, a acquis à la fois une légalité internationale incontestable et reçu un mandat de la communauté des États qui forment un titre à agir. Certes, on peut toujours y déceler le fruit d'une majorité de circonstances et vouloir déduire de l'opposition de certains États une perte d'opposabilité de la décision. Ce raisonnement est erroné pour un double motif D'une part le Conseil de sécurité est habilité à prendre de telles décisions par tous les États membres qui, en adhérant à la charte de l'O.N.U., ont individuellement souscrit à des dispositions, notamment à l'article 25 par lequel ils conviennent d'accepter et d'appliquer ses décisions du Conseil. D'autre part, pas plus que la loi interne n'est moins obligatoire du fait qu'elle est rarement votée par un parlement unanime, la résolution du Conseil de sécurité (sous réserve de l'accord des cinq membres permanents) n'est pas moins obligatoire du fait de l'opposition de certains États. C'est le cas de la résolution 688. De surcroît, les États sont liés par les quatre conventions de Genève du 12 août 1949. Elles contiennent un article premier commun qui oblige les signataires à respecter et faire respecter « en toutes circonstances les règles de droit international humanitaire contenues dans ces instruments ». Faire respecter par leurs propres ressortissants, certes, mais aussi par les autres États. Chaque État étant débiteur du respect de ce droit à l'égard des autres États²⁸.



Les opérations humanitaires qui ont suivi sur le terrain témoignent de l'ampleur de l'ingérence licite conduite en territoire irakien. D'abord des « centres humanitaires », définis dans le mémorandum d'accord conclu entre Saddrudin Aga Khan et le ministre irakien des Affaires étrangères, le 18 avril 1991, ont été établis par des personnels de l'O.N.U. à partir du début mai. Ensuite des « routes bleues » destinées à permettre le retour des réfugiés kurdes, ainsi que des « relais humanitaires » dans lesquels une surveillance était assurée par des « gardes bleus » en vertu de l'accord du 23 mai 1991 entre l'O.N.U. et l'Irak ont été installés et ont réellement fonctionné. Enfin les dispositions prises pour financer l'aide alimentaire et sanitaire aux populations civiles irakiennes procède aussi d'une « ingérence humanitaire » multilatérale dans les affaires intérieures d'un État au bénéfice de sa population. En effet, par sa résolution 706, votée le 15 août 1991, le Conseil de sécurité non seulement se déclare « préoccupé par la gravité de la situation alimentaire et sanitaire de la population civile irakienne », mais a décidé que l'Irak devra « vendre du pétrole pour financer l'achat de denrées alimentaires, de médicaments et de produits et fournitures de première nécessité pour la population civile aux fins de lui apporter une assistance humanitaire ». De surcroît, « convaincu de la nécessité d'assurer, par un contrôle efficace et la transparence du processus, la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population civile irakienne » a déployé une « ingérence financière » en décidant que l'acheteur devra verser le montant intégral de tout achat de pétrole sur un compte-séquestre ouvert par l'O.N.U. à concurrence de 1,6 milliard de dollars. Gestion directe des intérêts commerciaux et financiers d'un État par la communauté internationale, voilà encore une singularité qu'il convenait de souligner. Certes, l'Irak sera tenté de refuser de vendre son pétrole dans de telles conditions. Il courra alors le risque de voir les fonds irakiens, actuellement gelés sur diverses places financières, utilisés comme « relais financiers » en attendant la reprise des livraisons de pétroles. Ces avoirs pourraient, le cas échéant, être provisoirement débloqués pour les achats humanitaires sous réserve d'être reconstitués en tirant sur le compte-séquestre lorsque celui-ci sera alimenté. Une fois de plus, l'humanitaire

28. Voir L. Condorelli et L. Boisson de Chazournes, « Quelques remarques à propos de l'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances », *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge*, Genève, C.I.C.R., La Haye, Martinus Nijhoff, 1984, p. 17 et s.

autoriserait une modulation de l'exercice de la souveraineté, dans l'intérêt des ressortissants de l'État concerné.

Le droit international se construit lentement. Sur le plan humanitaire il a depuis quelques années tendance à accélérer le mouvement, à accumuler les textes et les précédents au fil desquels le juriste reconnaît la coutume naissante, comme si la planète devenue plus exiguë s'accommodait de moins en moins de la perpétuation de l'insoutenable. Comme si elle voulait débarrasser l'ingérence humanitaire de ce que la diplomatie et le droit international lui trouvaient encore récemment de trop turbulent.

Faut-il pour autant s'autoriser un quelconque triomphalisme juridique ? En aucune façon. Les réticences demeurent vivaces et les retours en arrière probables. Signe avant-coureur des sursauts de la souveraineté-forteresse, le 13 juin 1991, l'Organisation des États américains approuvait un projet de convention interaméricaine pour faciliter l'assistance en cas de désastres naturels qui repose tout entière sur l'acceptation de l'assistance par l'État concerné. Quelque temps auparavant, M. Perez de Cuellar, dans une notable démonstration d'équilibre diplomatique, ne disait-il pas à Bordeaux, le 22 avril 1991, à propos du « droit d'ingérence » : « J'accorde une attention profonde et passionnée à ce débat que la France [...] par la voix de ses dirigeants, a contribué à lancer, il va nous falloir réfléchir avec à la fois prudence et audace : prudence, parce que les principes de souveraineté ne pourraient être radicalement remis en question sans que s'ensuive aussitôt le chaos international ; audace, parce que nous sommes probablement parvenus à un stade d'évolution morale et psychologique de la civilisation occidentale où la violation massive et délibérée des droits de l'homme n'est plus tolérée. »

Mario Bettati.

Pierre Hassner

Devoirs, dangers, dilemmes

Dans le duo Kouchner-Bettati, il serait encore plus abusif d'identifier le premier à don Quichotte et le second à Sancho Pança que de ne voir chez l'un que le médecin ou l'homme d'action et chez l'autre le professeur ou le théoricien. C'est ensemble qu'ils ont élaboré la notion de droit d'assistance humanitaire, qu'ils l'ont développée dans un colloque et un livre remarquables de richesse et de précision¹, qu'ils l'ont fait adopter par la France et par l'O.N.U., et qu'ils en poursuivent aujourd'hui l'application concrète.

Il reste que Bernard Kouchner n'est pas complètement innocent de l'inflation et de la surenchère qui, dans le discours public et parfois dans les déclarations officielles, ont mené de l'assistance humanitaire des organisations non gouvernementales en faveur des populations sinistrées à l'intervention militaire des États justiciers contre les États qui oppriment leurs sujets. Inversement, dans son texte, Mario Bettati remet les pendules à l'heure avec tant de précision juridique et sémantique que son discours, impeccable quant au fond, finit, à force de modestie et de rigueur, par s'abstraire quelque peu du contexte historique, sociologique et politique, de ses contradictions et de ses ambiguïtés, que les propos de M. Perez de Cuellar, cités en conclusion, viennent utilement rappeler. C'est à cette situation historique, et à ce qu'elle apporte de neuf par rapport aux dilemmes permanents de la philosophie politique et du droit, que nous voudrions consacrer ces quelques remarques. Elles s'inscrivent en complément d'un texte auquel l'auteur de ces lignes adhère entièrement.

Les deux faces du droit

Le dilemme central concerne évidemment les droits et les devoirs des États entre eux par rapport à ceux d'une part des individus, d'autre part d'une communauté supra- ou trans-étatique, régionale ou mondiale. Il est particulièrement aigu pour la France, héritière de deux traditions antagonistes, celle de la raison d'État et celle des droits de l'homme. Notons en passant que le soutien au devoir d'assistance vient utilement redresser, dans la politique française, une balance où la pratique conservatrice l'emporte régulièrement sur le discours universaliste. Le soutien à Kouchner a, malgré ses limites, une crédibilité dont souffrent cruellement les recours rituels à Jack Lang ou à Élie Wiesel.

Mais les incarnations anecdotiques ou contingentes des problèmes renvoient à un dilemme universel, celui des deux faces du droit. En un sens, tout droit est, comme le note Rousseau, protecteur de l'ordre établi

1. M. Bettati et B. Kouchner, *Le Devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir ?*, Paris, Denoël, 1987.

Pierre Hassner, spécialiste des relations internationales, a récemment dirigé, avec Pierre Grémion, *Vents d'Est. Vers l'Europe des États de droit* (Paris, P.U.F., 1990). Il vient de publier dans *Esprit* « L'Europe et le spectre des nationalismes » (octobre 1991).

Pierre Hassner
Devoirs, dangers,
dilemmes

et donc des puissants et des possédants. En un autre sens, il est le modérateur de cet ordre, en lui imposant des règles et donc des limites ou des devoirs, il est le protecteur des faibles et des démunis. Le principe de la non-intervention vise à protéger les États plus faibles contre les ambitions impériales des États plus forts, le devoir d'ingérence vise à protéger les individus ou les peuples contre l'oppression, intérieure ou extérieure. La non-intervention ou la souveraineté peuvent servir d'alibi à la tyrannie, l'ingérence ou la défense des peuples en danger peuvent servir d'alibi à l'impérialisme. Dans les deux cas, la question éternelle se pose : *quis custodiet custodes ?* ou encore : qui me protégera de mes protecteurs ?

C'est cette double méfiance, également justifiable, envers le comportement des États à l'intérieur et à l'extérieur, qui permet de comprendre les discordances, parfois inattendues, que l'on observe à notre époque entre le discours et l'action. L'accent mis sur l'égalité et la souveraineté des États et sur le non-recours à la force a tendu à dé-légitimer l'intervention d'humanité, pratiquée avec meilleure conscience et plus de désinvolture au XIX^e siècle. Par crainte de fournir des prétextes à la conquête, on a parfois abouti à un résultat paradoxal : les interventions qui ont effectivement délivré le Cambodge des Khmers rouges et l'Ouganda d'Amin Dada et qui, à ce titre, ont été presque universellement approuvées, surtout la seconde, par les opinions publiques, ont été présentées par le Viêt-nam et la Tanzanie comme des ripostes à des agressions extérieures, plutôt que comme l'exécution d'une tâche humanitaire ou de défense des droits de l'homme. Le discours des États et la doctrine dominante du droit international restent interétatiques, alors que, comme le note Perez de Cuellar, l'évolution morale et psychologique de l'époque accorde une place croissante aux individus et à l'humanité.

Le génocide et la bombe

D'où la deuxième question essentielle, celle du sujet du droit et des droits : droits des individus ? Droits des États ? Droits de la planète ? Pour s'en tenir aux deux premiers termes, on retrouve la dialectique classique des droits de l'homme et du citoyen. Dans la conscience occidentale moderne, la légitimité des États repose sur les droits de l'homme, mais ceux-ci ne peuvent être réalisés que dans une communauté qui est précisément celle d'un État de droit. L'homme a des droits en tant qu'homme, mais leur respect ne lui est garanti qu'en tant que citoyen.

Surgit alors un double problème : d'une part, qu'en est-il des individus privés de protection étatique ? Les États ou les individus qui les composent ont-ils des devoirs d'humanité et de solidarité, de respect et d'accueil à leur égard ? D'autre part, si les États ont des droits en tant que garants et protecteurs des droits de l'homme, les conservent-ils s'ils violent ceux de leurs citoyens ? Les États sans droit ont-ils droit au respect dû aux États de droit ? S'ils conservent leur souveraineté extérieure, sur quoi se fonde-t-elle ? S'ils en sont déchus, qui en décidera ? Si la décision donne la priorité aux droits des peuples opprimés par rapport à ceux des États jaloux de leur indépendance, qui l'exécutera et par quels moyens ?

Notre époque n'a ni inventé ces questions ni trouvé leur solution. Mais elle les vit avec plus d'acuité parce que ses expériences cruciales ont fait exploser les consensus paresseux qui pouvaient les dissimuler. Il est classique, depuis Jaspers, d'évoquer les deux inventions du XX^e siècle qui mettent l'humanité face à des situations limites : le totalitarisme et la bombe atomique. Mais a-t-on remarqué que pour notre problème elles imposent, justement, au raisonnement des limites, l'une et l'autre absolues mais de sens opposé ?

D'une part, qui ne reconnaît depuis 1945 qu'il était légitime de faire la guerre à Hitler, et qu'il aurait été légitime et souhaitable d'intervenir dans les années trente pour le renverser, et cela à cause de la nature

et de la dynamique monstrueuses de son régime, aboutissant à l'extermination des juifs, des tziganes et des homosexuels ?

Nul ne considère que cette dernière ne relevait que des affaires intérieures et que seules les visées expansionnistes de l'Allemagne à l'égard d'autres États justifiaient qu'on s'opposât à elle, au besoin par la force. Depuis Nuremberg, le principe de la non-ingérence connaît des limites, les mêmes, d'ailleurs, que celles de l'obéissance aux ordres hiérarchiques.

Mais, d'autre part, qui soutient qu'il aurait fallu déclencher une attaque atomique contre l'U.R.S.S. de Staline pour mettre fin au goulag ? L'horreur de l'oppression totalitaire, voire du génocide, justifie-t-elle de déclencher une autre horreur, un autre génocide, ceux de la mort atomique, risquant de conduire à la fin de la planète et, en tout cas, à la mort des millions de victimes qu'il s'agit de libérer ?

Ces deux impératifs – devoir d'ingérence devant les crimes totalitaires, interdiction de déclencher la guerre nucléaire – peuvent entrer en conflit dans le cas extrême, envisagé par Jaspers, où la mort physique de l'humanité serait la seule manière d'empêcher sa mort spirituelle. C'est ici que nous nous trouvons confrontés à l'une des dimensions essentielles de notre problème et de toute réflexion morale et politique : celui des rapports entre le cas extrême et le cas normal. Pour l'homme politique, qu'il s'inspire inconsciemment d'Aristote ou de Jaspers, tout le problème est justement d'éviter ce cas extrême en distinguant d'une part entre les degrés de tyrannie ou de violation des droits de l'homme (seuls les cas extrêmes, proches du génocide, justifiant de jeter par-dessus bord le principe de non-intervention), d'autre part entre les formes d'ingérence (diplomatique, économique, militaire) et entre les formes de guerre elles-mêmes, de manière à faire ce qui est impossible dans le cas limite : proportionner les moyens à la fin, le risque à l'enjeu.

Les esprits apocalyptiques, au contraire, se polariseront sur le cas extrême et jugeront qu'il met en question la notion même de normalité et l'autorité des organes et des normes qui gouvernent la politique.

Sans aller jusque-là, il faut reconnaître que les cas limites du génocide ou du goulag d'une part, de la guerre atomique de l'autre, projettent leur ombre sur la conscience commune et sont indirectement pour beaucoup dans l'écho que rencontrent les thèmes des droits de l'homme et de la morale humanitaire. Par l'expérience, vécue ou imaginée, du mal absolu, l'individu se trouve directement confronté à l'universel : celui, personnel, de la morale ou celui, historique, du sort de l'espèce humaine et de la planète, par-delà les autorités et les communautés, les divisions et les rivalités des sociétés particulières. Les expériences des dernières décennies (guerres coloniales, faillite des idéologies révolutionnaires, Tchernobyl) sont venues s'y ajouter, pour aboutir, surtout dans les pays protestants, à l'insurrection de la conscience individuelle : dans la politique du président Carter, dans la croissance des mouvements non gouvernementaux comme Amnesty International ou les « French Doctors », dans les mouvements pacifistes et écologistes eux-mêmes, on retrouve une certaine convergence des orphelins de la *Realpolitik* à la Kissinger et des orphelins de la révolution communiste ou gauchiste. D'où l'idée, élaborée par André Glucksmann et Bernard Kouchner, d'une « morale de l'extrême urgence » qui ne laisse plus ni aux États ni aux idéologies le soin de réagir contre l'inhumain, celui de la famine comme celui de la torture.

Assez vite, cependant, il est apparu que, paradoxalement, tout centrer sur le mal risquait d'aboutir à un angélisme sans frontières, que pour accéder aux populations souffrantes il fallait l'accord ou la tolérance des États qui les opprimaient, que pour forcer la main aux États récalcitrants il fallait l'engagement d'autres États ou l'acceptation de règles communes, que cet engagement ou cet accord devaient se négocier politiquement, ce qui amenait à se chercher des alliés sans pour autant faire de choix parmi les victimes, bref qu'on ne pouvait échapper totalement ni au compromis, ni à la violence, ni au droit, interne ou international, ni aux États, à leur souveraineté et à leurs rapports de force, à leur équilibre et à leur concert.

Le poids de l'interdépendance

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. Cette dialectique de l'action non étatique et transnationale et des structures institutionnelles, étatiques ou trans-étatiques, se trouve elle-même profondément transformée par l'intervention d'un troisième terme, celui des transformations techniques, économiques, sociales et culturelles. À l'heure où l'on redécouvre l'État et le droit, leur forme et leur contenu, leur nature et leur action sont profondément modifiés par l'interdépendance des économies et surtout par l'interpénétration des sociétés.

C'est d'abord à cause d'elles que ce qui remplace l'ordre bipolaire de la guerre froide n'est pas, certes, un nouvel ordre international fondé sur la sécurité collective et l'autodétermination des peuples (ce qui ne tiendrait compte ni de la résistance des structures ni surtout de l'explosion des nationalismes et de leurs conflits), mais n'est pas non plus un retour pur et simple à la souveraineté des États et à leurs politiques de puissance. L'État n'est pas mort, mais sa souveraineté est battue en brèche, de l'intérieur et de l'extérieur, par la volonté d'autonomie des individus et des groupes, par la pénétration des frontières, par la dépendance économique. Un État mendiant ou candidat au club des riches ne peut guère s'abriter derrière le sacro-saint principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures. Et cela vaut d'autant plus pour les minorités nationales, ou indépendantistes qui, à ces aspirations économiques, joignent celle à l'existence étatique et, donc, à la reconnaissance diplomatique.

Qu'il s'agisse de guerre ou de paix, de coups d'État ou de révolution, il s'installe une ambiguïté permanente qui tient à ce qu'aucun des protagonistes n'ose aller jusqu'au bout de son action ou de son droit. Saddam Hussein est toujours là, mais une partie importante de son potentiel militaire, voire de son territoire et de sa souveraineté économique et politique lui échappent au profit de l'O.N.U. À Moscou, le coup d'État du 19 août échoue d'abord à cause d'une absence d'unité et de volonté, liée à un manque de légitimité, chez les putschistes, mais d'une part la volonté de faire bonne figure vis-à-vis de l'Occident et de ménager les bailleurs de fonds a dû jouer une part importante dans l'absence des mesures de force classiques, d'autre part la présence du fax, de la télévision et du téléphone, bref le contact permanent d'Eltsine et de ses hommes avec l'extérieur ont été décisifs pour l'effondrement final.

N'en concluons pas trop vite que les tyrans sont désormais condamnés à reculer devant le refus conjugué de leurs peuples et de la société internationale. Les oppresseurs continuent à opprimer, les persécutés à fuir, les privilégiés à se barricader, les frontières à se multiplier d'un côté quand elles s'ouvrent de l'autre. Mais l'ignorance et l'indifférence, l'hypocrisie et l'impunité sont devenues plus difficiles. Les dangers de généralisation automatique des conflits par le mécanisme des alliances ou de la bipolarité ont diminué, la conscience de leurs répercussions économiques, sociales et humaines à l'échelle du continent ou de la planète a augmenté.

De la politique économique au régime politique et au traitement des minorités, les affaires intérieures deviennent, dans la logique du processus de la C.S.C.E., un objet légitime de négociation internationale. Chacun commence enfin à comprendre que le problème des frontières, celui des minorités et celui des migrations sont inséparables et qu'ils nous concernent tous. Le « droit de regard », aussi myope ou biaisé soit-il, pénètre dans les mœurs et, avec lui, le droit d'ingérence humanitaire et d'interposition, sinon d'intervention.

Droit de regard, droit de sanction, droit d'intervention

Est-ce à dire qu'il faille l'institutionnaliser, voire le sacraliser, et en faire l'annonciateur d'un droit nouveau, celui de l'humanité, qu'il conviendrait d'introniser à la place du droit international en jetant par là même au rancart la notion de souveraineté, la distinction des affaires intérieures et extérieures, le principe de non-intervention et celui du non-recours à la force ? Oui et non. La multiplication des types d'acteurs et de relations entraîne effectivement celle des types de droits et de souverainetés. On retrouve, comme le souligne Antoine Winckler, une multiplicité des allégeances, des sources de légitimité et de droit, bref un modèle à géométrie variable qui n'est pas sans rappeler celui du Moyen Âge². Le droit international retrouve la tradition du droit des gens, et, avec elle, des notions comme la *societas humana* de Grotius, la *civitas maxima* de Wolff ou le *jus gentium intra se*, portant sur les régimes intérieurs, de Suarez. Le lien établi par Kant entre l'État de droit (républicain), le droit international (aboutissant à une confédération d'États libres), et le droit cosmopolitique (protégeant tout habitant de la planète), semble de plus en plus d'actualité. De même, l'imbrication du politique, de l'économique, du social et du culturel est telle qu'il n'est plus possible, comme le faisait encore Raymond Aron, de fonder la théorie des relations internationales sur une distinction radicale entre la politique intérieure, la société transnationale et la conduite diplomatico-stratégique interétatique.

Surtout, la pratique internationale peut encore moins suivre Cobden ou Washington, qui souhaitaient à la fois étendre au maximum le commerce entre nations et limiter au maximum les rapports politiques entre gouvernements.

Il reste cependant que le juriste et le politiste failliraient l'un et l'autre à leurs vocations s'ils se contentaient de décréter l'abolition des frontières conceptuelles et de suivre le mouvement sans essayer de le canaliser ou, du moins, de l'éclairer en maintenant quelques distinctions et quelques points de repère ; à commencer par ceux que nous avons déjà indiqués – la dialectique de la situation normale et du cas extrême, et celle des processus sociaux, des actions politiques et des institutions juridiques.

Pour la légitimité de l'ingérence, il importe de distinguer entre les types d'ingérence et les types d'autorité légitime.

Le cas du droit de regard, c'est-à-dire le droit de la communauté internationale d'être informée sur la manière dont les États traitent leurs citoyens et le devoir pour les États d'en rendre compte, le droit d'assistance humanitaire et le droit de passage qui lui est lié sont désormais codifiés par la C.S.C.E. et par l'O.N.U., acceptés par l'opinion mondiale et par le consensus dominant à l'intérieur des organisations internationales.

L'usage de l'arme économique au service des droits de l'homme par la conditionnante de l'aide ou par les sanctions est plus controversé et plus délicat à manier, mais représente probablement, malgré toutes ses limites, le point où la légitimité et l'efficacité ont le plus de chances de se rencontrer.

L'intervention militaire est plus problématique ; encore faut-il distinguer entre, d'une part, la contre-intervention et l'intervention destinées à séparer les combattants d'une guerre civile (seules légitimes selon John Stuart Mill) et l'intervention destinée à renverser un régime jugé tyrannique. Pour cette dernière, l'abus peut être aussi dangereux que l'omission. Le consensus dominant chez les juristes, selon lequel elle devrait être réservée aux cas exceptionnels comme le génocide, semble rester valable. Encore faut-il ajouter

2. A. Winckler, *Europe : la nostalgie du modèle impérial ?*, notes de la Fondation Saint-Simon, septembre 1991. Cf. aussi son article « Requiem pour l'État-nation », *Belvédère*, 2, juin-juillet 1991, pp. 12-14.

que, même lorsqu'elle est légitime en elle-même, elle n'est pas forcément prudente ni même juste si elle risque, au nom des droits de l'homme, de faire courir des risques excessifs à ces mêmes droits, par une guerre totale ou indiscriminée ou par l'instauration d'une nouvelle hégémonie.

Entre puissance et légitimité

Nous sommes renvoyés à la dualité des faces de tout ordre international – celle de la légitimité et celle des rapports de puissance. Elles ne peuvent coïncider totalement que dans l'hypothèse de l'empire universel ou d'une autorité mondiale investie à la fois du pouvoir spirituel et temporel. Pour Kant lui-même, toujours cité comme représentant extrême de l'utopie cosmopolitique, un gouvernement mondial n'est ni possible ni souhaitable, car il ne pourrait s'instaurer que par la force et risquerait de représenter une tyrannie qui étoufferait la diversité humaine. Il se rabat donc sur un *Staatenbund* qui, parfois proche d'une confédération, n'apparaît le plus souvent que comme une alliance contre la guerre organisée de façon fort lâche. La question reste donc entière : qui aura le droit et le pouvoir d'intervenir au nom des principes universels dans les rapports entre les États et leurs citoyens ?

Deux écueils nous guettent devant ce problème. L'un consiste à s'en tenir à une opposition radicale entre l'état de droit à l'intérieur des États et l'état de nature entre eux, et à ne pas voir d'intermédiaire, sur le plan international, entre l'anarchie totale et le gouvernement mondial. L'autre serait de s'en remettre, pour la régulation possible et nécessaire de l'anarchie internationale, à une fiction institutionnelle, juridique ou idéologique, et de méconnaître le caractère multiple, fragile, partiellement complémentaire et partiellement contradictoire, des solutions intermédiaires.

La fiction juridique que l'on trouve chez Kelsen ou chez G. Scelle selon laquelle c'est l'État qui pose les normes sur le plan international comme sur le plan national, mais la communauté mondiale étant décentralisée, ce sont les différents États qui sont mandatés implicitement pour appliquer en son nom, contre l'État délinquant, la contrainte inséparable du droit, est à la fois artificielle et dangereuse. L'idée que l'O.N.U. en tant que telle et, plus particulièrement, le Conseil de sécurité (surtout dans sa composition actuelle) constituent l'autorité mondiale qui incarne et proclame le droit l'est à peine moins. Mieux vaut reconnaître le fossé qui subsiste entre, d'une part, l'émergence d'une conscience planétaire, le caractère global d'un nombre toujours croissant de problèmes, l'interdépendance et l'interpénétration des sociétés, et, d'autre part, le pouvoir diplomatique et militaire qui reste essentiellement étatique et interétatique.

À partir de là, il est possible d'étudier comment la première réalité influe sur la seconde, par l'émergence partielle d'une société internationale ou de « régimes » fonctionnels, par lesquels les États élaborent, implicitement ou explicitement, un ensemble de normes et de procédures ou, du moins, d'attentes et de signaux communs.

Plus près de l'individuel et de l'universel, on peut observer et encourager, dans les interstices de l'interétatique, le rôle croissant des individus, des forces transnationales, des organisations non gouvernementales, des comités d'experts ou de sages, des autorités spirituelles ou techniques, non étatiques, auxquels on reconnaît le droit et la fonction d'exprimer un point de vue objectif ou universel auquel les États ne sont pas contraints de se soumettre mais qu'il leur est difficile d'ignorer.

Plus près des États et leurs rapports de puissance, on peut observer la réémergence, depuis la fin de la guerre froide, de la vieille notion de *concert* des puissances. C'est bien cela que représentent aujourd'hui le Conseil de sécurité (notamment dans l'affaire du Golfe) et le G7. Bien évidemment, il s'agit d'une organisation par définition partielle et transitoire qui repose sur une conjoncture politique donnée (prédominance

Rédaction : Marcel Gauchet

Conseiller : Krzysztof Pomian

Réalisation, Secrétariat : Marie-Christine Regnier
Conception artistique : Jeanine Fricker

Éditions Gallimard : 5, rue Sébastien-Bottin, 75328 Paris Cedex 07

La revue n'est pas responsable des manuscrits qui lui sont adressés.
Les manuscrits non publiés ne sont pas rendus.

Dépôt légal : septembre 1991.

Les mutations de l'Est européen dans **le débat**

- Numéro **55** Révolution dans la révolution.
P. Briançon, G.T. Rittersporn, I. Commeau-Rufin, N. Werth, Ev. Kojokine, T. Kondratieva et Cl. S. Ingerflom, N. Ivanova
- Numéro **56** Révolution dans la révolution (II).
M. Ferro, G. Duchêne, M. Mendras, H. Carrère d'Encausse, A. Vaksberg
- Numéro **59** L'après-communisme : une troisième voie ?
A.B. Atkinson, I.T. Berend, Fr. Bourguignon, V. Klaus, A. Lindbeck, J.-Cl. Milleron, J. Zysman et G. Eichler
Joseph Krulic : Deux sociétés civiles, plusieurs nations.
Les luttes nationales dans la Yougoslavie post-titiste.
Marie-Élisabeth Ducreux : Entre catholicisme et protestantisme : l'identité tchèque.
- Numéro **60** *Timothy Garton Ash : L'année de vérité.*
Krzysztof Pomian : Le retour des nations.
Éric Onnen : Notes berlinoises.
- Numéro **62** *Leszek Balcerowicz : À propos de l'« économie socialiste de marché ».*
Gérard Maarek : La monnaie d'abord.
Oleg T. Bogomolov : Les perspectives de l'économie sociétive.
Robert Dahl : Réalité sociale et économie de marché.
James Tobin : Grandeur et limites de la « main invisible ».
François Furet : L'énigme de la désagrégation communiste.
- Numéro **63** *Vadim Kozovoï : Une anarchie en ébullition.*
Krzysztof Pomian : Les particularités historiques de l'Europe centrale et orientale.
Michel Foucher : L'Europe centrale.
Actualité d'une représentation à géométrie variable.
Ernest Gellner : Nationalisme et politique en Europe de l'Est.