

Le principe de non-intervention face l'ingérence humanitaire

M. SELLAM Samira
Université Khenchela

Résumé :

L'ambition du présente étude est d'analyser l'article 2§7 de la charte, concernant le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats, par rapport aux moyens que le droit international met à la disposition des Etats qui souhaite faire respecter les droits de l'homme dans un autre Etat, en outre, l'étude vise a démontrer la réforme de principe de non-intervention au profit d'un hypothétique « droit d'ingérence humanitaire » pour permettre aux Etats d'agir individuellement, le cas échéant sur le plan militaire, pour mettre fin à des violation massives des droits de l'homme.

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل المادة 2(7) من ميثاق الأمم المتحدة و المتعلقة بحظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول. مقارنة مع وسائل القانون الدولي من أجل ضمان احترام حقوق الإنسان. علاوة على ذلك. تهدف الدراسة إلى إبراز محاولة إعادة تشكيل مبدأ عدم التدخل لصالح فرضية "حق التدخل الإنساني" للسماح للدول بالتدخل منفردة و لو باللجوء للقوة. تحت مسوغ وقف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

Introduction:

L'idée d'ingérence humanitaire est actuellement présenté comme un facteur destiné à réformer profondément le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats mentionné dans l'article 2§7 de la charte, et à le mettre en concordance avec les données nouvelles des relations internationale. Plus précisément, le doit d'ingérence qui viserait à assurer un respect effectif et universel des droits de l'homme les plus fondamentaux.

Il est vrai que, historiquement, l'ingérence humanitaire est un terme qui a surtout désigné des opérations militaires. La formulation d'une règle générale de non-intervention totalement autonomes de celle du non-recours à la force se retrouve seulement pour la première fois dans la charte des Nations Unies, qui la codifie en son article 2. Cet article est toujours présenté comme une source de référence en la matière d'élargir l'analyse de l'article 2§7 de la charte face à l'ingérence militaire pour des fins humanitaire.

C'est pour cela on cherche à répondre à la problématique suivante : est ce que le contenu de principe de non intervention mentionné par l'article 2§7 autorise une ingérence humanitaire ?

Pour déterminer le contenu précis de l'obligation mentionnée à l'article 2§7, nous examinerons d'abord des moyens principaux d'interprétation : le texte de la Charte et la pratique des Nations Unies. Ensuite, nous analyserons des moyens complémentaires et auxiliaires : les travaux préparatoires et la doctrine.

1. Moyens principaux d'interprétation de principe de non-intervention

A. Le texte de la Charte

L'article 2§7 sembla a priori peu utile pour préciser la notion d'intervention puisqu'il commence par interdire aux Nations Unies d'« **intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ...** », expression générale de la quelle on ne peut tirer aucune définition. Cependant, il se termine par une phrase, relativement anodine en apparence, mais plus précisément la contrainte, avec une exactitude assez satisfaisante¹.

Ce passage enlève la possibilité pour un Etat membre d'invoquer avec succès la règle de la non-intervention si l'action visée est une « mesure de coercition prévue au Chapitre VII » de la Charte, c'est-à-dire une action coercitive décidé par le conseil de sécurité dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales².

Il ne mentionne cependant pas les mesures non coercitives que le conseil pourrait être à prendre. Faut-il en conclure que le principe de non-intervention s'oppose à ce qu'il adopte des mesures non coercitives, mais lui permet de prendre des mesures de coercition ? Une réponse affirmative mènerait incontestablement à un résultat absurde ou, à tout le moins, déraisonnable.

A titre d'exemple ; le conseil de sécurité ne pourrait procéder à une discussion d'une question relevant des affaires internes d'un Etat, action non coercitive soumise à l'article 2§7, mais serait habilité à ordonner une opération militaire contre cet Etat, action coercitive ne pouvant être entravé par cet article. Pourtant, la seconde mesure ne pourrait être prise qu'ultérieurement à la première. L'effet utile de la règle de non-intervention au sens de la Charte suppose donc que l'adoption de mesure non coercitive soit permise au conseil³.

B. La pratique des Nations Unies

L'examen de la pratique des Nations Unies peut nous éclairer dans la mesure où elle permet de préciser plus concrètement le contenu des termes « mesures coercitives » au sens de la Charte dans son ensemble. Il apparaît difficile de définir la coercition sur la base des seules mesures coercitives adoptées par les organes de l'ONU, car ces derniers ne sont en principe, jamais tenus d'en adopter. Il existe par contre plusieurs hypothèses dans lesquelles ces organes ne peuvent adopter que des mesures non coercitives. En relevant les termes d'actes ou de résolutions dépourvus de caractère coercitifs émanant d'organes de l'ONU, il ne sera alors possible d'arriver à une définition plus précise de la notion de coercition⁴.

¹ « ... toutefois, ce principe (de non-intervention) ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ».

² Michel Virally, L'Organisation mondiale, Cillin ; Paris, 1992, p. 150.

³ Olivier CORTEN, et Pierre KLEIN, Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?; Edition Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 18.

⁴ Ibid, p. 19-20.

En ce qui concerne le conseil de sécurité, nous savons que l'article 2§7 lui permet dans certaines circonstances de prendre des mesures coercitives, mais ce pouvoir est limité. Ainsi, le conseil de sécurité ne peut se prévaloir de cette disposition pour prendre des mesures coercitives à l'encontre d'Etats non membres de l'ONU, les rapports avec ces derniers restent régis par le droit international général. Celui-ci par application du principe de non-intervention, ne permet que les mesures non coercitives, en tous cas si ces mesures concernent le « domaine réservé » d'un Etat¹.

Quant à l'Assemblée générale, elle ne peut en principe jamais adopter de mesures coercitives, en vertu de l'article 11§2 de la Charte tel qu'interprété par la CIJ dans l'affaire concernant Certaines dépenses. L'ensemble des résolutions qu'elle a adoptées pourrait être utilisé pour préciser le contenu concret de la notion de mesures non coercitives. Or, le seul point commun à toutes les résolutions de cet organe est la seule présence d'invitation, de prières ou de recommandations, à l'exclusion, à de rares exceptions près, d'injonctions².

2. Moyens complémentaires et auxiliaires d'interprétation

A. Les travaux préparatoires

D'une manière générale, les travaux préparatoires de l'article 2§7 démontrent surtout une attitude des Etats extrêmement timorée à l'égard de l'Organisation.

Ainsi le rapporteur d'une des commissions chargées de l'élaboration de l'article avait déclaré lors de ces travaux que la place de l'article 2§7 en début de la Charte constituait une compensation à l'élargissement des compétences de l'organisation. A cet égard, John Foster Dulles, qui représentait les quatre puissances invitantes, avait évoqué explicitement le Chapitre IX qui ne donne à l'ONU que le pouvoir de faire des études, des rapports ou des recommandations³. Le comité chargé d'étudier la coopération économique et sociale avait ailleurs déclaré que « rien dans le Chapitre IX ne peut être interprété comme autorisant l'organisations à intervenir dans les affaires intérieures des Etats ». ainsi, le principe de non-intervention pouvait être invoqué même lors de l'adoption de mesures non coercitives. Certains Etats avaient même explicitement contesté la compétence du conseil de sécurité d'adresser un avis, de procéder à une enquête ou même à des discussions à propos de questions relevant de la compétence nationales des Etats.

Quant à l'introduction dans l'article 2§7 de l'exception relative aux mesures de coercition prévus au Chapitre VII, elle est due à un amendement australien qui visait en réalité à empêcher le conseil de sécurité de prendre des mesures non coercitives dans la sphère du domaine réservé des Etats.⁴

Cependant, cette méthode complémentaire d'interprétation ne peut, en vertu de l'article 32 de la convention de Vienne de 1960, contredire le texte et la pratique de la Charte,

¹ Ibid, p. 21.

² Pierre Marie Dupuy, l'action humanitaire, Pédone, paris, 2010; p. 222.

³ Paul BERTHOUD, « la compétence nationale des Etats en l'organisation des Nations Unies », A.S.D.I, 2001, p. 29.

⁴ Michel Virally, Op Cit, p. 152.

qui s'est développée en sens inverse. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement, car si on appliquait la Charte telle que l'avait conçue ses rédacteurs, le conseil de sécurité ne pourrait même pas discuter d'une question avant de mettre en œuvre une action coercitive, ce qui paraît pourtant une étape préalable indispensable. On peut à l'évidence tirer de la pratique l'existence d'un accord entre Etats permettant à l'organisation d'exercer ses compétences¹.

L'organisation des Nations Unies est avant tout une institution politique qui doit se donner les moyens de mettre en œuvre les buts pour lesquels elle a été créée, dont le respect des droits de l'homme.

B. La doctrine

Une partie de la doctrine reconnaît une recommandation ne peut équivaloir à une intervention au sens de l'article 2§7. Ainsi, pour **Nguyen Quoc Dinh, Patrik Daillier et Alein Pellet**, la pratique de l'ONU a consacré « ... une interprétation restrictive de l'article 2§7... ce dernier n'interdit pas une discussion, même suivie de l'adoption d'une recommandation, mais seulement une intervention, laquelle suppose une action en vue d'imposer aux Etats un comportement déterminé. ... l'adoption d'une recommandation par organe d'une organisation ne saurait être considéré comme une intervention »².

Plus récemment, Dominique Carreau, après avoir rappelé que les Etats membres avaient parfois invoqué l'article 2§7 en cas de simple inscription à l'ordre de jour, rappelle que « jamais ni l'assemblée générale, ni le conseil de sécurité, non accepté de voir dans cet article 2§7 une limite à leur possibilité, si ce n'est d'action, au moins de discussion »³.

D'autres prétendent que les recommandations pourraient être prise d'une manière générale, mais sans nommé un Etat en particulier. C'est le cas de Jean Salmon qui subordonne la formulation d'une recommandation particulière visant une situation litigieuse au consentement des parties, par exemple dans le cas d'une guerre civile⁴. On ne peut cependant que rappeler l'existence d'une abondante, notamment dans le domaine des droits de l'homme comme le soulignent les trois auteurs déjà cités, « ... la protection accordée à cet égard par l'article 2§7 suppose une atteinte juridique aux souverainetés nationales, il convient de ne pas en étendre le champ d'application aux inconvénients politiques d'une prise de position de l'organisation même si ses recommandations peuvent être politiquement très contraignantes » ... « .. ainsi garantie la possibilité d'une pression politique, à défaut d'une contrainte juridique »⁵.

¹ Ibid, p. 152.

² Nguyen Quoc Dinh, Patrik Daillier et Alein Pellet, Droit international public, LGDG, 3^e édition, 1987, p. 289, 345.

³ Carreau Dominique, Droit international, Pédone, Paris 1996, p. 339.

⁴ Jean Salmon, Droits des gens, P.U.B édition, Bruxelles, 1995, p. 510.

⁵ Nguyen Quoc Dinh, Patrik Daillier et Alein Pellet, Op Cit, p. 403.

Conclusion :

En conclusion, les organes de l'organisation se sont systématiquement estimés habilités à émettre publiquement des jugements avis, invitation, prière ou recommandations, notamment dans le cadre de problèmes relatifs aux droits de l'homme. Ceci vaut quel que soit le destinataire, membre ou non membre de l'ONU ; des mesures et quelque soit la nature ou le domaine visé par ces dernières. Cette liberté d'action des organes de l'ONU est d'ailleurs reconnue de plus en plus explicitement par les Etats.

Cette pratique ne fait que confirmer une lecture du texte de la Charte, et particulièrement de l'article 2§7, qui implique que toute mesure non coercitive n'est pas constitutive d'intervention. Elle est aussi en concordance avec les enseignements donnés par la cour internationale de justice ; ou les recommandations ont été qualifiées d'actions non coercitives.

Par ailleurs, les incertitudes, entourant la répartition exacte des compétences entre l'assemblée générale et le conseil de sécurité quant à la formulation d'exigence, ne changent rien à la pratique démontrant que les simples recommandations sont toujours considérées comme non coercitives.

Ces conclusions ne concernent que l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies. Il convient à présent de se demander si les critères dégagés peuvent être généralisé à l'ensemble des relations internationales.

Il est donc totalement inutile de parler dans cette hypothèse d'un droit ou d'un devoir d'ingérence, Mais à l'inverse, toute contrainte n'est pas pour autant interdite. Nous savons en effet que la règle de non-intervention s'exerce dans le « domaine réservé », mais comme le respect des droits de l'homme, est l'un des fins de l'ONU, on constate que le droit international permet une réactions à des violations graves des droits de l'homme, ou le principe de non-intervention ne constitue pas un obstacle, mais ce système est limité à des mesures de réactions non armées, toutes les mesures armées même destinées à faire respecter les droits de l'homme sont soumises à un corps de règles spécifiques. Le recours à la force dans les relations internationales est exceptionnel et fait l'objet d'un régime particulier.