



## LES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

**Brusil Miranda METOU**

*Agrégée des facultés de droit/ Université de Yaoundé II*

**Ebenezer David NGAHNA MANGMADI**

*Docteur en Droit public/ Université de Dschang*

**Résumé** : Qu'elles émanent des conflits armés ou des catastrophes, les situations d'urgence complexes sont en augmentation constante à travers le monde. Face à cet état de fait particulièrement révélateur d'un environnement mondial insécure, voire dangereux, l'on se pose la question de savoir comment le droit international public appréhende le phénomène et adresse le problème. À l'analyse, il aborde les situations d'urgence complexes de façon plus ou moins balbutiante. Ce balbutiement s'exprime initialement à travers la qualification difficile des situations d'urgence complexes qui, en réalité, ne forment pas encore une catégorie juridique au sens propre du terme. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de ce que leur traitement soit rendu périlleux. L'on s'en rend compte aussi bien par la grande fragilité de l'aide humanitaire que par l'ambiguïté des interventions de la même nature. Ce tableau définitivement terne dégage l'image peu reluisante d'un droit international public en pointillés, lequel est plus que par le passé appelé à se réinventer.

**Mots clés** : situations d'urgence complexes – droit international public – conflits armés – catastrophes – action humanitaire – interventions humanitaires.



Si la fin de la guerre froide avait laissé entrevoir au début des années 90 l'espoir d'un monde apaisé après plus de quatre décennies de tension entre les blocs de l'Ouest et de l'Est<sup>1</sup>, elle s'est rapidement révélée être un trompe-l'œil<sup>2</sup> couvant l'apparition de nouvelles conflictualités<sup>3</sup>. La « fin de l'histoire »<sup>4</sup> prophétisée par Francis Fukuyama n'aura donc pas eu lieu. En lieu et place, l'on s'est plutôt acheminé vers un « choc de civilisations »<sup>5</sup> qui, sous l'influence de facteurs divers<sup>6</sup>, a favorisé la prolifération des crises, déclenchant ainsi le cycle infernal d'un « grand désordre international »<sup>7</sup>. L'actualité récente témoigne d'ailleurs de « l'état de nature hobbesien dans lequel les relations internationales semblent revenues »<sup>8</sup>. Plusieurs exemples permettent d'illustrer cette réalité : guerre russo-ukrainienne en Europe, conflit israélo-palestinien (Hamas) au Moyen-Orient, menace terroriste dans le Sahel, instabilité chronique dans l'est de la République Démocratique du Congo, etc.

Dans cet environnement délicat, le droit international n'est pas inactif en dépit de critiques qui sont régulièrement formulées à son encontre<sup>9</sup>. Il offre notamment la possibilité aux États de réagir vigoureusement au moyen d'une légalité dérogatoire<sup>10</sup> dont l'objectif est de

---

<sup>1</sup> Pour avoir une vue complète sur la guerre froide, lire G.-H. SOUTOU, *La guerre froide 1943-1990*, Paris, Fayard, 2011, 1120 p.

<sup>2</sup> Lire D. BATTISTELA, « Fin de la guerre froide, fin de l'état de guerre ? », in *Politique étrangère*, n°3, 1993, pp. 747-761.

<sup>3</sup> La guerre en Bosnie Herzégovine, le génocide rwandais, la guerre du Kosovo, la première guerre du Congo, etc.

<sup>4</sup> Pour Francis Fukuyama, le triomphe du libéralisme sur le communisme avec la fin de la guerre froide, devait sonner le glas de toutes les autres idéologies, marquant ainsi le début d'une nouvelle ère où seules les valeurs occidentales devaient primer. Lire F. FUKUYAMA, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 456 p.

<sup>5</sup> Contrairement à Francis Fukuyama, Samuel Huntington estimait que le monde post guerre froide devait être confronté à de nouveaux affrontements entre huit (08) civilisations : occidentale, slave-orthodoxe, islamique, africaine, hindoue, confucéenne, japonaise et latino-américaine. Lire S. HUNTINGTON, *Le choc des civilisations* (1996), Paris, Odile Jacob, 2000, 545 p.

<sup>6</sup> Montée des nationalismes, revendications territoriales, explosion du terrorisme, crises économiques, dérèglement climatique, etc.

<sup>7</sup> Voir S. JULY, « Le grand désordre international », in *La nouvelle planète*, Word-Media/Libération, Paris, décembre 1990, p. 3.

<sup>8</sup> J. VILMER, « Les turbulences de l'ordre mondial. Une lecture critique du World Order de Henry Kissinger », in *Revue française de science politique*, Vol. 65(1), 2015, p. 111.

<sup>9</sup> Lire M. MENDES FRANCE et H. RUIZ DIAZ BALBUENA, « La dégradation généralisée du respect au droit international », in *Revue internationale et stratégique*, n°60, 2005, pp. 43-58.

<sup>10</sup> Lire entre autres : E. D. NGAHNA MANGMADI, *La légalité de crise en droit public camerounais*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Dschang, 2021, 372 p. ; S. DABIRE, *La dérogation aux droits de l'Homme en Afrique. Le droit africain des droits de l'Homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, Thèse de doctorat en droit, Université de Genève, 2020, 471 p.



s'adapter aux contraintes imposées par l'urgence<sup>11</sup>. L'on comprend donc pourquoi la plupart des dispositifs normatifs internationaux, qu'ils soient de portée universelle ou régionale, intègrent des clauses de dérogation qui reconnaissent aux États, sous réserve de notification, la possibilité de se soustraire temporairement à leurs obligations en matière de respect des droits de l'homme, pour traiter efficacement ces situations susceptibles d'entraîner, s'il n'y était apporté médication à brefs délais, des préjudices irréparables<sup>12</sup>. Il arrive très régulièrement que ces formes critiques évoluent vers des formes difficilement cernables et dont le solutionnement transcende les capacités propres des collectivités étatiques prises individuellement. Il s'agit de situations d'urgence complexes<sup>13</sup>, objet de cette étude.

Cette catégorie conceptuelle a fait son apparition dans le champ des réflexions sur l'action humanitaire pour rendre compte des difficultés à saisir les implications toujours plus nombreuses des crises humanitaires nées des conflits armés, tant du point de vue de leur objet, que des acteurs mobilisés pour leur neutralisation<sup>14</sup>. Toutefois, elle ne constitue pas formellement une catégorie juridique en droit international public<sup>15</sup> dans la mesure où il n'existe pas des règles particulières qui articulent à son bénéfice un régime autonome. En l'absence de définition juridique, un contenu factuel est néanmoins attribué aux situations d'urgence complexes, suivant l'approche suggérée par le Comité Permanent Interorganisations (CPI)<sup>16</sup>. Il définit sommairement cette occurrence comme :

« une crise humanitaire qui frappe un pays, une région ou une société, où l'on constate un effondrement substantiel ou total de l'autorité à la suite d'un conflit, interne ou externe, et qui demande une réaction internationale dépassant le

---

<sup>11</sup> Insaisissable pour certains et indéfinissable pour d'autres, l'urgence s'envisage comme une notion fonctionnelle qui « vaut plus pour son utilité pratique, que pour son contenu formel ». A. SALL, *La notion d'urgence en droit international*, Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 1998, p. 29.

<sup>12</sup> Lire B. M. METOU, *Le contrôle international des dérogations aux droits de l'homme*, recueil des cours de l'académie de droit international de la Haye, Tome 425, Brill/Leiden, 2022, 294 p.

<sup>13</sup> Voir B. M. METOU, « Le droit au refuge », in G. S. GOODWIN-GILL et P. WECKEL, *Protection des migrants et des réfugiés au XXI<sup>e</sup> siècle. Aspects de droit international*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, p. 575.

<sup>14</sup> Notion particulièrement vague, « l'humanitaire [...] englobe de fait, tout à la fois, des acteurs, une action, des flux, des situations, un corps de règles, et repose sur le lien originel et permanent entre pratique et droit, sur le va-et-vient constant de l'un à l'autre qui garantit l'adaptation des objectifs de protection aux évolutions des conflits armés dans le but exclusif du meilleur secours possible, et avec un degré élevé de qualité, aux victimes, ainsi que de leur protection juridique ». S. SZUREK et al (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, LGDJ, 2019, p. 54.

<sup>15</sup> Lire G. TREMBLAY, « Les situations d'urgence qui permettent en droit international de suspendre les droits de l'Homme », in *Les cahiers de droits*, Vol. 18, n°1, 1977, pp. 3-60.

<sup>16</sup> Le CPI est la plus haute instance de coordination humanitaire du système des Nations Unies. Créée en 1991 à la faveur de la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, cette structure réunit les chefs de 18 organisations appartenant ou non aux Nations Unies dans le but d'assurer la cohérence des efforts de préparation et de réponse, de formuler des politiques et de convenir des priorités pour une action humanitaire renforcée.



mandat ou les capacités d'un seul organisme et/ou du programme des pays des Nations Unies en cours »<sup>17</sup>.

En d'autres termes, il s'agit d'un dysfonctionnement sévère de l'ordre social qui vulnérabilise l'élément humain en causant « des morts, de graves souffrances humaines [et] des dégâts matériels de grande ampleur »<sup>18</sup>. Une urgence complexe est aussi « une crise humanitaire à multiples facettes dans un pays, une région ou une société dans laquelle un effondrement total ou considérable de l'autorité, résultant d'un conflit interne ou externe, nécessite une intervention internationale multisectorielle »<sup>19</sup>. La complexité des situations d'urgence dériverait donc du mouvement conflictuel<sup>20</sup> et de ses conséquences désastreuses<sup>21</sup>, qui aboutissent à la fragilisation de l'ordre gouvernant.

Cette définition a pourtant le défaut d'exclure du champ des situations d'urgence complexes, les catastrophes. Ces dernières, qu'elles soient naturelles ou anthropiques, occupent aujourd'hui une place prépondérante dans la cartographie mondiale des crises humanitaires et participent aussi à la déstructuration de certains États<sup>22</sup>. Issues aussi bien des conflits que des catastrophes, les situations d'urgence complexes requièrent le secours multisectoriel de la communauté internationale qui ne peut intervenir, en principe, que sur le couvert des règles du droit international public<sup>23</sup>.

L'on définit cette branche du droit comme « [l'] ensemble de normes juridiques [d'origine conventionnelle ou coutumière] qui, se rapportant aux relations internationales, présentent un caractère prescriptif, prohibitif ou permissif »<sup>24</sup>. Il s'applique aux différents sujets

---

<sup>17</sup> ONU et CPI, *Directives et références civiles-militaires pour les situations d'urgence complexes*, New-York, 2009, p. 40.

<sup>18</sup> M.- L. LE COCONNIER et B. POMMIER, *L'action humanitaire*, Paris, PUF, 2012, p. 36.

<sup>19</sup> Réseau inter-agence pour l'éducation en situations d'urgence, Terme du Glossaire, <https://inee.org/fr/eie-glossary/urgence-complexe> consulté le 15 octobre 2024

<sup>20</sup> La complexité d'un conflit tient à la pluralité de ses origines. Elle peut être la conséquence d'un malaise sociopolitique, d'une crise économique ou écologique, etc.

<sup>21</sup> Décès, insécurité alimentaire, paupérisation de la population, destruction des infrastructures socioéconomiques etc.

<sup>22</sup> Le cas de l'État d'Haïti est suffisamment illustratif du propos. Lire J. VERLIN, « Haïti : État failli, État à (re)construire », in *Cahiers des Amériques latines*, n°75, 2014, pp. 25-40.

<sup>23</sup> Dans le même sens, l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 46/182 du 19 décembre 1991 indique que « l'ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien des pays touchés. La coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés revêt par conséquent une grande importance. Cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale [...] ».

<sup>24</sup> D. RUZIE et G. TEBOUL, *Droit international public*, [24<sup>ème</sup> éd.] Paris, Dalloz, 2017, p. 1.



de la société internationale<sup>25</sup> dont il tente de régler les comportements aussi bien en temps de paix, qu'en temps de troubles<sup>26</sup>.

De par leur ampleur, les situations d'urgence complexes qui ne cessent de se multiplier et de gagner en ampleur et en intensité, ne laissent pas le juriste indifférent à l'observation de l'état désastreux dans lequel elles plongent les victimes et l'humanité toute entière. L'on est d'autant plus embarrassé que, face à ces situations, la communauté internationale, malgré de nombreux appels, semble parfois faire preuve d'impuissance et s'enferme dans un silence ahurissant. Dans d'autres situations par contre, la même communauté internationale s'empresse de prendre des mesures et de venir au chevet des victimes, faisant ainsi une politique de deux poids deux mesures. L'on déplore ainsi le fait que certaines victimes apparaissent parfois plus importantes que d'autres. Or, la règle de droit étant générale et impersonnelle, aurait été appliquée à ces situations, indifféremment de la zone en cause et des victimes concernées. On en vient dans ces conditions à poser la question de savoir comment le droit international public appréhende-t-il les situations d'urgence complexes ?

Ce questionnement suggère minimalement trois intérêts. D'abord au plan conceptuel, elle permet de vérifier s'il est possible d'articuler un contenu juridique à ce phénomène qui ne ressort pas d'emblée du giron du droit, ni sur la forme ni sur le fond. Ensuite, au plan théorique, la mener est un prétexte trouvé pour revisiter le rapport du droit à la complexité, notamment, l'éventualité de « faire émerger la cohérence du système juridique à partir d'éléments apparemment disparates »<sup>27</sup>. Aussi ouvre-t-elle la perspective d'un décryptage des situations d'urgence complexes sous le prisme exigeant d'une réflexion juridique<sup>28</sup>. L'initiative est d'autant plus stimulante qu'elle cristallise et révèle certaines évolutions importantes qui affectent la société internationale prise dans sa globalité et son droit<sup>29</sup>. Enfin au plan pratique, cette étude interroge dans le but de l'améliorer, le cadre de l'action et des interventions humanitaires déployés pour endiguer les situations d'urgence complexes.

Pour mener à bien cette entreprise scientifique, la méthode juridique dans son double pendant exégétique et casuistique est privilégiée. Ce biais méthodologique permet l'examen

---

<sup>25</sup> On distingue les sujets classiques (l'État et les Organisations Internationales) des sujets émergents (les particuliers et les organisations non gouvernementales) P-. M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, [14<sup>ème</sup> éd.], Paris, Dalloz, 2018, p. 27 et suiv.

<sup>26</sup> Lire B. M. METOU, *Le contrôle international des dérogations aux droits de l'homme*, recueil des cours de l'académie de droit international de la Haye, Tome 425, Brill/Leiden, 2022, 294 p.

<sup>27</sup> F. COLIN, « Droit et complexité », in *RDDA*, Vol. 1, n°1, 2014, p.3.

<sup>28</sup> J. D. MOUTON, « État fragile : une notion du droit international ? », in *Civitas Europa*, n°28, 2012, p. 7.

<sup>29</sup> Idem.



approfondi des situations d'urgence complexes à la lumière des règles de droit international qui régissent aussi bien les conflits et les catastrophes. La méthode sociologique qui n'est d'ailleurs pas étrangère aux juristes, n'est pas en reste. C'est par son truchement que l'on parvient à saisir et à décrypter les ressorts empiriques qui façonnent la réception et l'application de la règle de droit dans la société.

Une fois cela dit, le constat qui s'impose est que le droit international public appréhende les situations d'urgence complexes de façon plus ou moins balbutiante. Deux indicateurs permettent de le vérifier : d'une part, une qualification difficileuse (I), et d'autre part, un traitement périlleux (II).

### **I- Une qualification difficileuse**

La qualification consiste à rattacher le fait au droit<sup>30</sup>. Cela implique en toute logique que la catégorie juridique de référence préexiste à l'objet de la qualification. En réalité et comme le dit le professeur Xavier Bioy, il s'agit de « mettre un nom sur un fait empirique, pour le juridiciser, ou sur un “fait juridique”, c'est-à-dire un phénomène institué par le droit, pour confirmer son appartenance à une catégorie juridique »<sup>31</sup>. Ces indications permettent d'entrevoir la difficulté qu'il y a à qualifier les situations d'urgence complexes, quand on sait qu'elles ne sont pas à proprement parler saisies par le droit international public comme une catégorie juridique. L'opération s'effectue difficilement par la fine passerelle d'une qualification *sui generis* qui prend forme implicitement. Autrement dit, l'on estime que pour apprivoiser juridiquement les situations d'urgence complexes, il faut transiter par des concepts voisins qui, eux, bénéficient clairement d'une signification normative. En se pliant à cet exercice, l'on effectue un double constat : l'opacité des déterminants formels de la qualification (A) et l'équivocité des déterminants substantiels (B).

#### **A- L'opacité des déterminants formels de la qualification des situations d'urgence complexes**

Les déterminants formels de la qualification des situations d'urgence complexes se dégagent péniblement en droit international public. La fragmentation du pouvoir de qualification entre diverses autorités (1) et l'équivocité des critères de cette opération (2) rendent suffisamment compte de cette réalité.

---

<sup>30</sup> Lire à ce propos les développements de F. VERN, « Les qualifications simultanées en droit civil », in *Droits*, n°71, 2020, pp. 199-225.

<sup>31</sup> X. BIOY, « Quelles lectures théoriques de la qualification ? », in M. NICOD, *Les affaires de la qualification juridique*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2015, p. 11.



## 1- La fragmentation du pouvoir de qualification

Existe-t-il un pouvoir de qualification des situations d'urgence complexes ? Il est évidemment difficile de répondre à cette question par l'affirmative puisque le concept n'est pas formellement consacré sur le plan du droit. Toutefois, l'on peut valablement postuler l'existence d'une compétence *sui generis* dont l'exercice serait fragmenté entre plusieurs instances internationales.

En ce qui concerne les instances non juridictionnelles, pour se limiter à l'échelle universelle, la primauté du bénéfice de cette compétence est réservée au conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU)<sup>32</sup> en sa qualité de principal responsable de la paix et de la sécurité internationales<sup>33</sup>. Sans utiliser le qualificatif « *d'urgence complexe* », il n'hésite pas à se signaler toutes les fois qu'une situation est susceptible de constituer une « menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »<sup>34</sup>. Dans ce large éventail, il est tout à fait plausible de retrouver des cas de figure qui, de par leur caractérisation, s'assimilent à des situations d'urgence complexes.

En marge de cette compétence générale, l'on observe une floraison de compétences spécifiques dont l'exercice est assuré par certaines instances spécialisées de l'ONU. L'exemple de l'organisation mondiale de la santé (OMS) est à ce propos saisissant. Dans le cadre de son déploiement opérationnel, elle range les situations d'urgence en trois catégories : les situations d'urgence de niveaux 1, 2 et 3. C'est dans la dernière catégorie, représentative de l'échelle de gravité la plus élevée et qui se décompose en urgences aiguës ou prolongées, qu'on retrouve expressément identifiées, les situations d'urgence complexes. Cette classification a permis à l'OMS, à la date du 30 septembre 2023, de répertorier trois (03) pays touchés par des situations d'urgence complexes aiguës (Ukraine, Ethiopie et République Démocratique du Congo) et cinq

---

<sup>32</sup> Sur le pouvoir de qualification du conseil de sécurité, lire avec intérêt la réflexion de J. COMBACAU, « Le pouvoir de qualification du conseil de sécurité », in *Les 70 ans des Nations Unies : quel rôle dans le monde actuel ?* En l'honneur du professeur Yves Daudet, Paris, A. Pedone, 2014, pp. 27-36.

<sup>33</sup> Article 24 de la charte des nations unies.

<sup>34</sup> Article 39 de la charte des nations unies selon lequel « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. » Avant que le Conseil de sécurité ne puisse adopter des mesures coercitives, il doit constater l'existence d'une menace à la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. La gamme des situations pour lesquelles le Conseil a constaté l'existence d'une menace à la paix inclut des situations spécifiques concernant des pays telles que des conflits à l'intérieur d'un État ou entre des États, ou des conflits intérieurs ayant une dimension régionale ou sous-régionale. En outre, le Conseil a identifié des menaces potentielles ou génériques comme constituant des menaces à la paix et à la sécurité internationales, telles que les actes de terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive ou la prolifération et le trafic illicite des armes légères.



(05) autres par des situations d'urgence complexes prolongées (Syrie, Soudan du Sud, Yémen, Afghanistan et Somalie)<sup>35</sup>.

Face à la grande disparité des situations d'urgence complexes et des organes de qualification, l'intervention du juge est davantage obstruée. Il n'existe pas de critères conventionnels ou jurisprudentiels à partir desquels le juge pourrait se référer pour qualifier une situation factuelle d'urgence complexe. Néanmoins, l'on peut être poussé à penser qu'il le fait indirectement par le truchement du processus de qualification de certains cas de figure connexes. La Cour Internationale de Justice (CIJ) en a récemment donné l'illustration, lorsqu'invitée par l'Afrique du Sud à se prononcer sur l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza, elle a signalé que l'opération militaire menée par l'État d'Israël avait provoqué une « situation humanitaire catastrophique »<sup>36</sup>. Aussi a-t-elle reconnu sa compétence pour prescrire des mesures conservatoires face à ce qui se présentait selon ses mots, comme un « cas d'urgence, en ce sens qu'il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits revendiqués avant que la Cour ne rende sa décision définitive »<sup>37</sup>.

Si la fragmentation du pouvoir de qualification pose déjà d'importantes difficultés en termes de coordination et de cohérence, l'équivocité des critères formels d'identification des urgences complexes ne facilite pas la tâche.

## 2- L'équivocité des critères de qualification

Qualifier une situation d'urgence complexe, suppose qu'il existe des critères qui permettent de le faire. Cependant, aucun dispositif juridique international n'en dit mot. Le seul référent pertinent disponible est la définition du CPI déclinée à l'entame de ce propos. Elle propose deux critères susceptibles d'être fragilement mis en cohérence avec certaines considérations générales de droit international public : la crise humanitaire et l'effondrement de l'ordre gouvernant qui la subit.

Les crises humanitaires se définissent sommairement comme celles qui, par leur survenance, compromettent l'existence d'un grand nombre de personnes en causant de grandes

---

<sup>35</sup> Lire Organisation Mondiale de la Santé, *Action de l'OMS dans les situations d'urgence sanitaire. Urgences de santé publique : préparation et action*, rapport du Directeur Général, 11 décembre 2023, p. 4.

<sup>36</sup> Lire à ce propos l'ordonnance rendue par cette juridiction le 26 janvier 2024. Consultable sur : <https://www.icj-cij.org/fr/node/203454>.

<sup>37</sup> Idem.



souffrances. Conséquences directes d'événements tragiques à l'instar des conflits armés<sup>38</sup> et des catastrophes naturelles ou technologiques<sup>39</sup>, elles aboutissent à une dégradation des conditions de vie, entendues comme ces commodités pratiques qui permettent aux ménages de mener une existence raisonnable.

Pour être constitutives d'urgences complexes, lesdites crises humanitaires doivent pouvoir aboutir sur l'effondrement de l'ordre gouvernant. Trivialement, l'on dit d'un État qui se trouve à ce stade qu'il est en faillite<sup>40</sup>. Autrement dit, il s'agit d'un « État déstructuré »<sup>41</sup> ou « défaillant »<sup>42</sup>. Il se caractérise par « l'absence de toute structure officielle qui soit capable de garantir l'ordre et la justice »<sup>43</sup> et peut être identifié sur la base de deux critères : la disparition de l'autorité politique effective et son incapacité à exercer tout ou partie de ses fonctions régaliennes de base<sup>44</sup>. L'effectivité d'un gouvernement se mesure par sa capacité à disposer d'un « minimum de base territoriale sur laquelle s'exerce son autorité »<sup>45</sup> ; ce qui veut dire que la perte d'une partie du territoire ne saurait suffire à qualifier un gouvernement d'ineffectif. Elle se vérifie ensuite par sa capacité réelle à gouverner. À ce niveau, « seules les conditions minimales peuvent être raisonnablement envisagées »<sup>46</sup>. Il s'agit de la permanence et la continuité du fonctionnement des services publics, et l'exclusivité de l'exercice de la compétence sur le territoire revendiqué. Dès lors qu'il est établi qu'un État n'est plus gouverné<sup>47</sup>, on peut sans risque de se tromper dire que, parallèlement au fait qu'il « perd sa place parmi les membres de la communauté internationale »<sup>48</sup>, que son gouvernement est devenu ineffectif et qu'il y règne définitivement l'anarchie. L'autre trait distinctif d'un ordre

---

<sup>38</sup> Les conflits renvoient aux affrontements armés entre deux ou plusieurs parties. L'on distingue schématiquement trois types de conflits armés : le conflit armé international qui désigne, triplement, la situation de belligérance entre deux États, la guerre d'occupation et la guerre de libération ; ensuite, le conflit armé non international qui oppose sur le territoire d'un État divers acteurs internes dans le cadre d'une opposition qui ne saurait se confondre aux troubles intérieurs ; et enfin, le conflit armé à double qualification juridique qui, servant de palliatif au conflit armé internationalisé, est une catégorie hybride au confluent des deux précédentes

<sup>39</sup> Elles désignent, exclusion faite des conflits armés, l'ensemble des perturbations graves du fonctionnement d'une société, causant des pertes en vies humaines, matérielles, ou environnementales importantes et généralisées. L'on distingue les catastrophes naturelles qui sont causées par la nature (tremblements de terre, tempêtes, ouragans, etc.), des catastrophes anthropiques ou technologiques qui émanent du fait humain (marées noires, incidents nucléaires, etc.).

<sup>40</sup> O. ILLY, « L'État en faillite en droit international », in *RQDI*, Vol. 28, n°2, 2015, pp. 53-80.

<sup>41</sup> D. THÜRER, « L'État déstructuré et le droit international », in *RICR*, Vol. 81, n°836, 1999, pp. 731-761.

<sup>42</sup> A. CARTAPANIS, « L'État défaillant », in LORENZI (J.- H.), *Qui capture l'État ?*, Paris, PUF, 2012, pp. 19-22.

<sup>43</sup> D. THÜRER, *op cit.*, p. 761.

<sup>44</sup> Lire G. CAHIN, « Le droit international face aux États défaillants », in *SFDI, Colloque de Nancy. L'État dans la mondialisation*, Paris, A. Pedone, 2013, p. 114.

<sup>45</sup> R. RANJEVA et C. CADOUX, *Droit international public*, Paris, EDICEF, 1992, p. 90.

<sup>46</sup> *Idem*.

<sup>47</sup> ONU, *Les Nations Unies et la Somalie (1992-1996)*, New-York, 1996, p. 96.

<sup>48</sup> *Idem*.



gouvernant effondré est son incapacité patente à assurer ses fonctions régaliennes de base entendues ici comme la satisfaction des « besoins fondamentaux »<sup>49</sup> de sa population. Il s'agit entre autres de : l'éducation, la santé, la nourriture, l'eau potable, les infrastructures, les transports, l'électricité, etc.<sup>50</sup>.

Les difficultés qui traversent les déterminants formels de la qualification juridique des situations d'urgence complexes, gagnent en intensité lorsqu'on s'intéresse à l'aspect substantiel de la démarche.

## **B- L'imprécision des déterminants substantiels de la qualification des situations d'urgence complexes**

La qualification des situations d'urgence complexes exhale une certaine imprécision qui tient, sans surprise, d'un certain nombre d'insuffisances juridiques (1) et du primat des considérations politiques (2).

### **1- Les insuffisances juridiques**

En raison du déficit de consécration juridique des situations d'urgence complexes, l'on est tenté de procéder par analyse casuistique, l'enjeu ici étant de rattacher l'espèce considérée au cas connexe immédiat, saisi par les règles du droit international public, afin de lui appliquer le régime adéquat. Si la démarche peut donc paraître intéressante, elle n'est pas toujours aisée à mettre en œuvre.

Tel est notamment le cas des conflits armés. Réputés faire l'objet d'un encadrement juridique plutôt consistant par le truchement des conventions de Genève, ils ne s'offrent pas toujours au sens commun comme des évidences. En dehors du conflit armé non international que certains auteurs considèrent toujours comme une « notion vague »<sup>51</sup>, il existe plusieurs autres hypothèses problématiques<sup>52</sup> à l'instar de ce que l'on a longtemps présenté comme le conflit armé internationalisé. Ce dernier correspond au cas de figure dans lequel un conflit armé non international qui migre progressivement vers une forme internationale à cause de l'intervention directe ou indirecte d'un ou plusieurs États tiers dans le déroulement des combats.

---

<sup>49</sup> A. CARTAPANIS, *op cit.*, p. 19.

<sup>50</sup> O. ILLY, *op cit.*, p. 61.

<sup>51</sup> M. MEITE, « Les conflits armés non internationaux », in S. SZUREK et al (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, LGDJ, 2019, p. 72.

<sup>52</sup> Lire à ce propos : S. VITE, « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités », in *RICR*, n°876, 2009, pp. 1-21.



Pour transcender les difficultés relatives au régime applicable, l'on a suggéré qu'il lui soit substitué un concept plus commode : le conflit armé à double qualification juridique. Il désigne une situation de belligérance dans laquelle, « le droit des conflits armés internationaux et celui des conflits armés non internationaux s'appliquent en parallèle »<sup>53</sup>.

Par ailleurs se pose la problématique de la juridicisation lacunaire de certaines formes d'urgence complexes. C'est par exemple le cas des catastrophes, qu'elles soient anthropiques ou naturelles, qui ne sont pas suffisamment saisis par le droit international public. Cette carence se ressent dans l'articulation pratique de la protection des victimes et de l'aide humaine qui devrait leur être adressée. Toutefois, fait exception à cette dynamique, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, qu'on désigne aussi sous l'appellation de Convention de Kampala. Adoptée le 22 octobre 2009, elle impose aux États parties l'obligation de prendre des mesures pour protéger et aider les personnes ayant été déplacées dans leur propre pays suite à une catastrophe d'origine naturelle ou humaine<sup>54</sup>. À l'échelle universelle, il n'existe pas véritablement d'instruments juridiques contraignants de ce type, en rapport aux catastrophes. L'on note plutôt la prolifération d'instruments juridiques de droit souple comme les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles du CPI.

À ces importantes insuffisances juridiques se greffent le primat de considérations essentiellement politique.

## 2- Le primat des considérations politiques

La qualification des situations d'urgence complexes reste encore pour une large part dépendante des considérations politiques. L'on a pu souligner qu'une crise humanitaire acquerrait cette dimension lorsqu'elle aboutissait sur l'effondrement de l'ordre gouvernant affecté. Il se trouve cependant que si l'observation de cette défaillance s'apprécie aisément d'un point de vue empirique, c'est-à-dire, à partir des faits tels qu'ils se présentent, sa constatation formelle est quant à elle beaucoup plus difficile. Malgré quelques tentatives doctrinales de conceptualisation, la notion est encore étrangère au droit international. Autrement dit, il n'existe pas à ce jour des critères juridiques qui permettent de constituer une catégorie regroupant les États factuellement défaillants. À ce propos, l'on concède volontiers que « cette caractérisation

---

<sup>53</sup> T. FERRARO, « La position du CICR sur la qualification des conflits armés incluant une intervention étrangère et sur les règles du DIH applicable à ces situations », in *RICR*, Vol. 97, 2015, p. 195.

<sup>54</sup> Articles 5 (4) et 12 (3) de la convention de Kampala.



de l'État défaillant est donc principalement politique »<sup>55</sup>. Aussi s'heurte-t-elle à la rémanence de la souveraineté de l'État même durement affaibli. Il ne faut pas perdre de vue comme le soulignait déjà Jean-Denis Mouton que « si l'État défaillant voit sa capacité d'agir en tant que sujet du droit international (faculté de s'engager, droit de légation) *de facto* paralysée, sa personnalité juridique reconnue et entretenue par le droit international et sa qualité de souverain le protègent »<sup>56</sup>. C'est sur ce fondement qu'il peut décider ou non de recourir à l'aide internationale, ou dans une autre mesure, de choisir les partenaires avec qui il veut coopérer dans la perspective de mettre un terme à la situation d'urgence complexe à laquelle il fait face<sup>57</sup>.

L'actualité récente de certains États d'Afrique de l'Ouest en proie aux agressions de groupes terroristes, permet d'illustrer parfaitement cette réalité. Le Mali, suivi quelques temps plus tard par le Burkina-Faso et le Niger, ont décidé de mettre un terme à leur coopération militaire avec la France, estimant que ce partenaire n'était manifestement plus approprié dans leur lutte. Cette observation peut également être prolongée relativement à la gestion technique et humanitaire des catastrophes naturelles. Le Maroc durement ébranlé par un tremblement de terre meurtrier, face à la multitude des propositions d'aide qui s'offraient à lui, a fait le choix d'exclure du champ de ses bienfaiteurs certains acteurs, suscitant par cette attitude le courroux de quelques-uns de ces derniers. Le primat de ces considérations politiques n'est pas sans conséquences pour les victimes des situations d'urgence complexes souvent abandonnées à leur propre sort du fait des orgueils nationaux.

Ainsi qu'on vient de le voir, les difficultés qui structurent la qualification juridique des situations d'urgence complexes sont nombreuses. Elles déteignent inévitablement sur le traitement administré.

## II- Un traitement périlleux

Le traitement des situations d'urgence complexes n'est possible qu'à travers le concours consistant de la communauté internationale. Il se trouve cependant que, prodigué sur des bases juridiques incertaines, il s'implémente de façon particulièrement périlleuse en excipant d'importantes difficultés qui se manifestent diversement. On le note de façon précise, d'une

---

<sup>55</sup> A. CARTAPANIS, *op cit.*, p. 22.

<sup>56</sup> J.- D. MOUTON, *op cit.*, p. 11.

<sup>57</sup> Cette sacralisation du consentement à l'appui extérieur en période de crise humanitaire est par exemple consacrée, pour ce qui concerne les conflits armés non internationaux, à l'article 18 alinéa 2 du protocole additif II qui dispose que : « Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante ».



part, par la fragilité de l'assistance humanitaire (A), et d'autre part, par l'ambiguïté des interventions de la même nature (B).

### A- La fragilité de l'assistance humanitaire

L'assistance humanitaire est certainement la mieux adaptée pour faire face aux situations d'urgence complexes<sup>58</sup>. Elle est apportée suivant des modalités diverses et vise « à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer dans leurs capacités de choix des hommes qui en sont privés par les circonstances »<sup>59</sup>. Cependant, elle ne bénéficie pas de fondements juridiques solides (1). Aussi, la multiplicité des acteurs intervenant dans son déploiement opérationnel, rend l'opération complexe (2).

#### 1- La souplesse des fondements juridiques

Justifiant d'un crédit moral et éthique incontestable, le droit à l'assistance humanitaire ne bénéficie pas de fondements juridiques solides. Certains auteurs ont voulu en faire le prolongement naturel du droit à la vie, énoncé par l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 6 du Pacte sur les droits civils et politiques et l'article 12 du Pacte sur les droits économiques et sociaux<sup>60</sup>. Cette perspective demeure néanmoins erratique de sorte que les contours d'un droit à l'assistance humanitaire demeurent pour le moment flous, fautes de normes souhaitables<sup>61</sup>.

L'assistance humanitaire n'en est pas pour autant dépourvue d'encadrement sur le fondement de certaines règles de droit souple<sup>62</sup>. Outre le bénévolat, l'unité et l'universalité qui sont spécifiques au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il s'agit notamment de l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance. Maturé sur le fondement de considérations éthiques, le principe d'humanité réfère à l'attitude d'empathie qu'il faut manifester vis-à-vis des victimes des tribulations les plus atroces. Ainsi, il s'agit de prendre soin des personnes les plus vulnérables que sont : les blessés, les prisonniers, les sans-abris, les réfugiés, les enfants, etc. Motivé par les mêmes impératifs éthiques, le principe

---

<sup>58</sup> On distingue l'assistance/aide humanitaire de l'aide au développement qui, elle, est apportée sur le long terme, dans les pays stables.

<sup>59</sup> BRAUMAN (R.), « L'assistance humanitaire », in CANTO-SPEBER (M.) (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Paris, PUF, 1996. Lire également sur : <https://msf-crash.org/fr/publications/acteurs-et-pratiques-humanitaires/laction-humanitaire>

<sup>60</sup> Voir notamment M. J. DOMESTICI-MET, « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », in *AFDI*, vol. 35, 1989, pp. 117-148.

<sup>61</sup> H. GROS ESPIELL, « Les fondements juridiques du droit à l'aide humanitaire », *Colloque international sur le droit à l'aide humanitaire*, Paris, 25-27 janvier 1995, p. 2.

<sup>62</sup> Au niveau de l'ONU, ces principes sont clairement consacrés par les résolutions 46/182 du 19 décembre 1991 et 58/114 du 17 décembre 2003 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.



d'impartialité s'envisage, naturellement, comme le corolaire du précédent. Il exige de l'aide humanitaire qu'elle soit dépouillée de toutes les formes de parti pris, de sorte à être octroyée sans discrimination aux personnes dans le besoin et sur la base exclusive des « besoins les plus urgents »<sup>63</sup>. L'impartialité sous-tend donc, d'un point de vue opérationnel, une nécessaire proportionnalité. Justifiée par « la conscience de l'impossibilité de faire face à l'ensemble des besoins existants dans un contexte de crise »<sup>64</sup>, elle donne la possibilité « aux acteurs humanitaires de « discriminer » de manière éthique en donnant priorité aux individus et communautés les plus vulnérables »<sup>65</sup>. Le principe de neutralité, pour sa part, a une signification plus pratique, et se situe, lui aussi, dans le prolongement des autres. Il prescrit aux pourvoyeurs de l'assistance humanitaire de ne pas s'ingérer militairement dans le déroulement des hostilités et de s'abstenir d'exposer leurs positions idéologiques. L'attention doit être focalisée sur les victimes peu importe le camp auquel ils appartiennent. Pour ce qui concerne plus particulièrement le second aspect de la neutralité – la neutralité idéologique –, il est important de préciser qu'elle poursuit un objectif beaucoup plus général. En effet, elle « vise à faciliter le dialogue avec toutes les parties prenantes dans un contexte donné [...] et à établir un certain degré de confiance dans le caractère exclusivement humanitaire et impartial de l'action »<sup>66</sup>. Le principe d'indépendance, enfin, signifie que, l'objectif de l'assistance humanitaire doit être affranchie de toutes les autres considérations, qu'elles soient politiques, économiques, ou encore militaires. Toutefois, en pratique, on reconnaît que « cette indépendance n'est pas une fin en soi et toute velléité d'indépendance totale est illusoire »<sup>67</sup>. Si on s'en tient par exemple à l'aspect financier, il s'agit plus « d'un outil de gestion des multiples dépendances qui lient nécessairement toute organisation »<sup>68</sup>.

Quid du déploiement opérationnel ?

## 2- La complexité du déploiement opérationnel

De nombreux acteurs participent à l'assistance humanitaire, ce qui rend la tâche particulièrement complexe. Il peut s'agir des États, des Organisations Internationales à vocation régionale comme l'Union Africaine ou l'Union Européenne, des Organisations Non Gouvernementales (ONG), des entités spécifiques comme la croix rouge, ou encore des individus à l'instar des philanthropes. Mais au-delà de cette diversité d'intervenants, il demeure

---

<sup>63</sup> J. LABBE, « Les principes de l'action humanitaire », in SZUREK (S.) et al (dir.), *op cit.*, p. 237.

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Ibid., p. 238.

<sup>67</sup> Ibid., p. 239.

<sup>68</sup> Idem.



constant, à ce jour, que le principal pourvoyeur est l'ONU. C'est à ce titre qu'on la considère comme la « première puissance humanitaire de la planète »<sup>69</sup>.

Multidimensionnelle parce qu'elle se déploie « à la fois dans l'espace et le temps »<sup>70</sup>, l'assistance humanitaire de l'ONU est facilitée opérationnellement par trois mécanismes<sup>71</sup> : l'information qui renseigne sur l'état des lieux<sup>72</sup>, la coordination qui facilite le déploiement<sup>73</sup>, et les ressources financières qui permettent une meilleure réactivité du système pris dans son ensemble<sup>74</sup>. Pour rester fidèle à l'approche définitoire du CPI, l'assistance humanitaire de l'ONU résulte des activités conjointes des fonds et programmes<sup>75</sup> du système des Nations Unies, dont « le mandat consiste à fournir l'assistance humanitaire »<sup>76</sup>. C'est par exemple le cas du Programme Alimentaire Mondial (PAM). S'occupant du volet alimentaire de l'assistance, il se propose de répondre « aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crise »<sup>77</sup>. Son action est particulièrement déterminante quand on sait que « l'accès pour tous, quelles que soient les circonstances, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active »<sup>78</sup> est un défi à relever en période de conflit. En principe, l'intervention de cette agence se fait sur sollicitation des États membres de l'ONU ou des institutions spécialisées, sur la base d'un projet d'aide. Ce n'est qu'après étude de celui-ci et s'il l'estime nécessaire, que le PAM se déploie sur le terrain. En situation d'urgence complexe, puisque les structures de l'État en question sont effondrées, cet organisme peut intervenir derechef et effectuer des dons en nature en procédant à des distributions de vivres, ou en privilégiant l'approche du *cash and voucher assistance* qui consiste à fournir directement aux personnes bénéficiaires, de l'argent en espèce, ou des bons échangeables contre des biens et services.

---

<sup>69</sup> S. BRUNEL, « Les Nations Unies et l'humanitaire : un bilan mitigé », in *Politique étrangère*, 2005, p. 313.

<sup>70</sup> A-. T. NORODOM, « Présentation générale [de l'action humanitaire des Nations Unies] », in SZUREK (S.) et al (dir.), *op cit.*, p. 294.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 292-293.

<sup>72</sup> Elle sert également de base à la planification préalable prévue dans la résolution précitée.

<sup>73</sup> Logé au Secrétariat Général de l'ONU, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires assure cette tâche par le truchement du Comité Permanent Inter organisations.

<sup>74</sup> Depuis 2006, il existe un Fonds central d'intervention d'urgence qui permet aux agences humanitaires du système des Nations Unies, d'obtenir des financements sans attendre les contributions des donateurs.

<sup>75</sup> Les fonds et programmes des Nations Unies sont créés par une résolution de l'Assemblée Générale et ont un mandat précis. Ils sont financés principalement ou entièrement par des contributions volontaires et ont un organe directeur qui vérifie leurs activités.

<sup>76</sup> A-. T. NORODOM, *op cit.*, p. 294.

<sup>77</sup> Article 2 paragraphe 1 du statut du PAM.

<sup>78</sup> FAO/OMS, *Conférence internationale sur la nutrition*, 1992.



C'est aussi le lieu d'évoquer le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (ci-après « HCR »). Ayant la charge de l'action internationale<sup>79</sup> en matière de protection des réfugiés<sup>80</sup>, cette structure veille à l'admission de ces derniers dans le pays d'accueil, à l'octroi de l'asile et le respect de leurs droits fondamentaux une fois installés. Le HCR s'intéresse aussi aux déplacés internes<sup>81</sup>. Même si ce rôle ne lui est pas initialement assigné, il assure – via sa tutelle sur plusieurs sectorielles<sup>82</sup> –, la coordination des actions visant à assurer la protection des déplacés internes, la fourniture d'abris d'urgence à ces populations ainsi que la gestion des camps des déplacés internes.

Si l'apport de l'ONU à l'assistance humanitaire est dense, il demeure malgré tout complexe à cause de la multiplicité des structures qui interviennent. Il se pose donc, logiquement, le problème de la coordination de ces activités. En pratique, elle est assurée par l'organe compétent en la matière – le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) – au moyen du « cluster system » qui permet de regrouper les agences par centres d'intérêts<sup>83</sup>. Activées en fonction de la nature et de l'ampleur de la situation d'urgence complexe, les clusters permettent à l'ONU d'apporter une réponse transversale.

Mais il peut arriver que le caractère brusque de la survenance de certaines crises, notamment celles qui provoquent les déplacements forcés de population ou leur immobilisation, ne permette pas que les mesures utiles soient prises instantanément parce que les capacités nécessaires ne sont pas disponibles sur place. Pour pallier à cette difficulté, les acteurs humanitaires présents sur le terrain peuvent déclencher le mécanisme de réponse rapide

---

<sup>79</sup> Le HCR, non seulement coordonne les activités du système onusien en la matière, mais également, collabore avec plus de 500 ONG qui sont ses partenaires opérationnels, et plus spécifiquement encore, avec la Comité International de la Croix Rouge, et la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge. B. M METOU, *op cit.*, p. 589.

<sup>80</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, « le terme de réfugié s'applique à toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

<sup>81</sup> Même s'ils ne bénéficient pas d'une définition juridique, on appréhende les déplacés internes comme des personnes qui ont été forcées d'abandonner leur foyer pour des raisons liées à un conflit armé ou à une autre situation de violence et qui demeurent dans leur pays, dans des conditions très souvent difficiles.

<sup>82</sup> Les groupes sectoriels/sectorielles/clusters, participent de la division du travail au sein des Nations Unies et entre les autres agences humanitaires.

<sup>83</sup> Il en existe aujourd'hui 11 : la santé (OMS), la sécurité alimentaire (FAO et PAM), la nutrition (UNICEF), la logistique (PAM), les télécommunications d'urgence (PAM), la protection (HCR), l'abris (HCR), l'eau, les sanitaires et l'hygiène (UNICEF), l'éducation (UNICEF), la réhabilitation d'urgence (PNUD), la gestion des camps de réfugiés (HCR). A. BIAD, « Le secrétariat général et OHCA », in S. SZUREK et al (dir.), *op cit.*, p. 303.



(MRR)<sup>84</sup> avec le concours financier de certains bailleurs de fonds<sup>85</sup>. D'un pont de vue opérationnel, il permet de garantir une veille humanitaire, conduire des évaluations rapides des besoins multisectoriels à la suite d'une crise soudaine et, enfin, fournir une assistance humanitaire d'urgence sur la base des besoins identifiés (articles ménagers essentiels, vivres, santé, etc.) dans un délai maximum de quinze (15) jours suivant la validation d'une alerte de crise<sup>86</sup>.

Bien qu'intéressante, ces différentes initiatives en matière de coordination de l'action humanitaire méritent d'être questionnées dans la mesure où elles ont tendance à brouiller la lisibilité du mandat initial des différentes structures concernées.

Contrairement à l'assistance humanitaire qui est fournie sur une base adhésive, les interventions humanitaires quant à elles se déclinent sous la forme d'actions armées et dégagent une certaine ambiguïté.

## **B- L'ambiguïté des interventions humanitaires**

Il sied à ce niveau de distinguer clairement les interventions dites humanitaires selon qu'elles sont directement initiées par les États (1) ou autorisées par les organisations internationales (2).

### **1- Le discrédit des interventions directement initiées par les États**

Pour assurer la protection des populations civiles victimes d'une situation d'urgence complexe, un État ou un groupe d'États peut prendre l'initiative d'intervenir militairement à des fins exclusivement humanitaires. Cette forme d'ingérence<sup>87</sup> est plus connue sous le vocable d'intervention d'humanité ou humanitaire<sup>88</sup>. Il s'agit d'un recours à la force que son ou ses auteurs justifient par le souci de faire cesser des violations des droits de l'homme perpétrées sur le territoire de l'État objet de l'intervention contre des personnes relevant de la juridiction de cet État. L'intervention d'humanité reposerait donc sur un « droit autonome de recours à la

<sup>84</sup> <https://response.reliefweb.int/mali/mecanisme-de-reponse-rapide#:~:text=Le%20m%C3%A9canisme%20RRM%20propose%20%C3%A0,gravement%20affect%C3%A9s%20par%20un%20choc> (consulté le 17 février 2025).

<sup>85</sup> Comme bailleurs de fonds, l'on a des organismes comme le bureau de la commission européenne à la protection civile et opérations d'aide humanitaire (ECHO), l'agence suédoise de coopération au développement international (SIDA), le ministère des affaires étrangères de Norvège (NMFA), etc.

<sup>86</sup> <https://www.unocha.org/publications/report/mali/interventions-durgence-le-mecanisme-de-reponse-rapide-au-service-des-communautés-en-detresse> (consulté le 17 février 2025).

<sup>87</sup> L'intervention d'humanité est une forme d'ingérence pour la simple raison qu'elle consiste pour l'État intervenant à s'introduire indument, sans en être requis ou en avoir le droit, dans les affaires d'un autre.

<sup>88</sup> K. BOUSTANY, « Intervention humanitaire et intervention d'humanité : évolution ou mutation du droit international », in *RQDI*, Vol. 8, n°1, 1993-1994, pp. 103-111.



force »<sup>89</sup>. Situé « en dehors de fondements classiques [...] tels : le consentement de l'État hôte, l'autorisation du conseil de sécurité, ou encore la légitime défense »<sup>90</sup>, il serait « destiné à prévenir, à arrêter ou à réprimer des atteintes massives au droit humanitaire [...] »<sup>91</sup>, et d'une manière plus générale, aux droits de l'homme.

Si l'on s'en tient à cette logique, la souveraineté de l'État est mise en échec toutes les fois que l'humanité, c'est-à-dire, la condition humaine, est fragilisée. Telle est la substance de la théorie de l'intervention d'humanité qui, de manière globale, autorise « l'exercice du contrôle international d'un État, sur les actes de souveraineté intérieure d'un autre État contraire aux lois de l'humanité »<sup>92</sup>.

L'on est cependant en droit de douter de la légalité de cette opération<sup>93</sup>, pourtant autrefois, acceptée<sup>94</sup>. En réalité, elle s'envisage comme une violation flagrante du « principe fondamental de l'ordre juridique international et traduction par excellence de la souveraineté »<sup>95</sup>, qu'est la non intervention dans les affaires intérieures d'un État<sup>96</sup>. Bien plus et ainsi que le défend la CIJ dans l'arrêt détroit de Corfou,

« le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé [...] que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international [...] »<sup>97</sup>.

Cette observation est d'autant plus pertinente qu'à l'épreuve des faits, les interventions, bien qu'humanitaires, sont difficilement détachées des considérations politiques et idéologiques

---

<sup>89</sup> J. COMBACAU et S. SUR, *op cit.*, p. 680.

<sup>90</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre*, [2<sup>ème</sup> éd.], Paris, Pedone, 2014, p. 797.

<sup>91</sup> J. COMBACAU et S. SUR, *ibid.*

<sup>92</sup> A. RONGIER, « La théorie de l'intervention de l'humanité », in *RGDI*, n°468, 1910, P. 472.

<sup>93</sup> C'est par exemple le cas de D. MOMTAZ au sujet de l'intervention humanitaire de l'OTAN au Kosovo. D. MOMTAZ, « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », in *RICR*, Vol. 82, n°837, mars 2000, pp. 89-102.

<sup>94</sup> Dans le droit international classique, c'est-à-dire, celui antérieure aux systèmes de la SDN et de l'ONU, le droit d'intervention était reconnu. D. RODOGNO, « Réflexions liminaires à propos des interventions humanitaires des puissances européennes au XIX<sup>e</sup> siècle », in *Relations internationales*, n°131, 2007, pp. 9-25.

<sup>95</sup> R. BEN ACHOUR, « La souveraineté des États : harmonie et contradictions », in R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Harmonie et contradictions en droit international*, Paris, Pedone, 1997, p. 106.

<sup>96</sup> Prévu à l'article 2 paragraphe 4 de la charte, il est précisé au paragraphe 7 du même article qui affirme sans équivoque que : « aucune disposition de la présente charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni oblige les membres à soumettre les affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente charte [...] » sous réserve, bien évidemment, des dispositions du fameux chapitre 7.

<sup>97</sup> CIJ, 25 mars 1948, *Détroit de Corfou*.



inhérentes aux conflits. C'est pourquoi certains auteurs n'hésitent pas à affirmer que, dans leur majorité, elles sont discriminatoires et ambiguës<sup>98</sup>.

Pour contourner la difficulté, il se développe depuis quelques années l'idée d'un droit d'intervention humanitaire dans le cadre du fonctionnement des organisations internationales, qu'elles soient universelles ou régionales.

## **2- La porosité des interventions effectuées dans le cadre des organisations internationales**

En réaction à la forme classique des interventions d'humanité directement initiées par les États, se construit depuis un peu plus de deux décennies un nouveau fondement juridique aux interventions armées à des fins humanitaires, mais cette fois-ci dans le cadre exclusif des organisations internationales. Il s'agit de la responsabilité de protéger. Élaborée au début des années 2000 au sein de la Commission Evans-Sahnoun<sup>99</sup> et validée par la communauté internationale à travers la résolution adoptée par l'assemblée générale de l'ONU le 16 décembre 2005, ce principe a une double déclinaison. D'une part, elle impose à chaque État le devoir de protéger ses populations civiles contre les crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. D'autre part, cette responsabilité incombe à la communauté internationale dans le cadre de l'ONU, qui pour s'en acquitter, peut aussi bien mobiliser les moyens pacifiques que coercitifs. Dès lors, il ne faut pas s'étonner de ce que le conseil de sécurité ait progressivement étendu son champ d'action en « acceptant de considérer la notion de sécurité dans une conception large, ne comprenant plus uniquement la sécurité des seuls États, mais s'étendant à celle de tout ou partie de la population de ces derniers »<sup>100</sup>. C'est d'ailleurs

---

<sup>98</sup> H. GUELDICH, « L'ingérence humanitaire : entre droit et force », in R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Le droit international à la croisée des chemins : force du droit et droit de la force*, Paris, Pedone, 2004, pp. 185-203. Dans le même sens, on peut s'imprégner des situations factuelles rapportées par certains membres de l'Institut du droit international, dans le rapport produit par M. REISMAN, « L'intervention d'humanité », in *Annuaire de l'Institut de droit international – session de Tallinn*, Vol. 76, Paris, Pedone, 2016, pp. 319-411.

<sup>99</sup> G. EVANS et M. SAHNOUN (dir.), *La responsabilité de protéger. Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, Ottawa, CRDI, 2001, 99 p.

<sup>100</sup> P. LAGRANGE, « L'action [humanitaire] du conseil de sécurité », in SZUREK (S.) et al (dir.), *op cit.*, p. 338.



sur le fondement de ce nouveau principe qu'il a autorisé<sup>101</sup> par le biais de la fameuse résolution 1973, une intervention militaire en Libye<sup>102</sup>.

L'Union Africaine semble aussi s'inscrire dans cette démarche novatrice puisque l'article 4 (h) de son acte constitutif consacre « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». Toutefois, l'on est surpris par le fait que cette disposition historique<sup>103</sup> ne fait aucunement mention de l'autorisation préalable du conseil de sécurité visée à l'article 53 de la charte. Une frange de la doctrine estime à ce propos que « le silence de l'article 4 (h) [...] traduit une volonté des rédacteurs de s'émanciper du cadre strict de l'article 53 qui consacre une primauté du conseil de sécurité sur les organisations régionales en matière de recours à la force armée »<sup>104</sup>. Mieux, « l'ambiguïté entretenue autour de l'exigence de l'autorisation du Conseil de sécurité dénote en réalité des velléités de s'émanciper de l'autorité du Conseil de sécurité en matière coercitive »<sup>105</sup>. À la vérité, une telle attitude qui s'explique par les échecs répétitifs du système de sécurité collective à solutionner les conflits en Afrique, ne doit pas être considérée comme entrant en contradiction profonde avec la charte. Elle est plutôt révélatrice du « besoin d'adapter les règles classiques aux réalités d'un continent sujet à des conflits et menaces d'une nouvelle nature »<sup>106</sup>.

Quoique pertinent, le principe théorique de la responsabilité de protéger reste difficile à mettre en œuvre<sup>107</sup>. Le consensus nécessaire à sa légitimation n'est pas toujours acquis ce d'autant plus que plane le spectre d'une récupération à des fins égoïstes. En réalité et comme a pu le constater Nabil Hajjami, « [ce] concept devrait être considéré comme un facteur

---

<sup>101</sup> Relativement à la notion d'autorisation, si elle s'entend communément comme la couverture juridique que le conseil de sécurité fournit à l'action armée menée par les États membres de l'organisation universelle, cette technique inventée selon une certaine opinion lors de la guerre du golfe demeure aux yeux de nombreux auteurs suspecte. Nils Kreipe estime par exemple que l'autorisation n'est surtout pas regardée comme un terme juridique qui renvoie à un concept défini. Dès lors, il faut se méfier de toute interprétation intuitive du terme comme celle qui tient d'emblée « l'autorisation » accordée par le conseil de sécurité pour synonyme de « permission ». Tout au plus, elle correspondrait à un mandat permettant aux exécutants d'exercer les compétences du conseil de sécurité en son nom et pour son compte. Sur ce thème, lire avec intérêt N. KREIPE, *Les autorisations données par le conseil de sécurité des Nations Unies à des mesures militaires*, Paris, LGDJ, 2009, p. 295 et s.

<sup>102</sup> B. POMMIER, « Le recours à la force pour protéger les civils et l'action humanitaire : le cas libyen », in *RICR*, Vol. 93, 2011, p. 174.

<sup>103</sup> Cette disposition est sans précédent. En effet c'est la première fois qu'en droit international, une Organisation régionale institutionnalise un droit d'intervention sur le territoire de ses États membres en cas de commission de certains crimes graves tels que les crimes de guerre, le génocide, les crimes contre l'humanité.

<sup>104</sup> A. DIALLO, *Le recours à la force armée par l'Union africaine : Contribution à l'interprétation de l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine*, Thèse de doctorat en droit, Université de Genève, 2019, p. 18.

<sup>105</sup> *Idem*.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 415.

<sup>107</sup> J.- P. LEVITTE, « La responsabilité de protéger : une idée généreuse, mais difficile à mettre en œuvre », in J. BAECHLER et P. DELVOLLE, *Guerre et droit*, Paris, Hermann, 2017, p. 219.



politique »<sup>108</sup>. Depuis, l'on a vu se multiplier des conflits sanglants à travers le monde sans que ce levier ne soit activé, au grand dam des populations civiles.

### **Conclusion**

Au sortir de cette étude, l'on peut retenir que face aux situations d'urgence complexes, le droit international révèle une fois de plus avec ses limites, notamment, son incapacité à encadrer juridiquement toutes les situations et à s'imposer de façon neutre aux États<sup>109</sup>. Cet état de fait pousse à s'interroger sur la pertinence de ce corpus juridique rénové à l'issue de la seconde guerre mondiale. Selon toute vraisemblance, ce droit devrait se réinventer pour faire face aux défis contemporains et prétendre à l'efficacité. Le besoin de paix et de sécurité l'impose et tous les membres de la communauté internationale devraient en prendre conscience. S'il s'agit peut-être là d'une considération utopique, elle mérite d'être posée dans le but d'entrevoir, pour l'avenir, un monde définitivement prémuni des situations d'urgence complexes. Pour le moment l'on est loin d'en être là...

---

<sup>108</sup> N. HAJJAMI, *La responsabilité de protéger*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 490.

<sup>109</sup> Lire les contributions compilées par P. d'ARGENT, B. BONAFE et J. COMBACAU (dir.), *Les limites du droit international : essais en l'honneur de Joe Verhoeven*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 557 p.