

Cahier critique n° 12

Série : Droit international

Une collection du Programme Droits Humains



Centre Europe - Tiers Monde
Rue J.-C. Amat 6
CH - 1202 Genève
Tél.: +41 (0)22 731 59 63 - Fax: +41 (0)22 731 91 52
Courriel: contact@cetim.ch - Website: www.cetim.ch

Décembre 2013

URL: http://cetim.ch/fr/publications_cahiers.php

RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER : PROGRÈS OU REcul DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ?

par Melik Özden

Directeur du Programme droits humains du CETIM et représentant permanent auprès de l'ONU

et

Maëli Astruc

Juriste en droit international public

INTRODUCTION

Telle que de nombreux écrits la définissent, la « responsabilité de protéger » (R2P, abréviation en anglais) serait une formule « plus élaborée » de la théorie de « l'ingérence humanitaire », ou du « droit d'ingérence », considérée par certains comme l'une des dernières évolutions du droit international public des années 2000. En vertu de cette théorie, la souveraineté de l'État s'effacerait devant le principe du respect des droits fondamentaux de sa population. D'aucuns ont considéré qu'une telle idée était novatrice, certains proclamant même l'avènement d'un nouvel ordre humanitaire international.

Cependant, une rétrospective historique, sans remonter jusqu'à Byzance¹ mais seulement au XIX^{ème} siècle, met une ombre à ce tableau. « L'intervention d'humanité », principe largement théorisé et moyennement pratiqué, constitue une prémisse à ces droits d'ingérence ou cette « responsabilité de protéger ». Aussi, le retour sur le devant de la scène de cette théorie n'annoncerait-il pas plutôt un recul du droit international public ? Il est donc nécessaire d'étudier cette théorie et les raisons pour lesquelles elle a été abandonnée lors de l'adoption de la Charte des Nations Unies.

¹ A ce propos, lire Baron Michel De Taube, « L'apport de Byzance au développement du droit international Occidental », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, (I), 1939, p.305.

I. RAPPEL HISTORIQUE

A) Théorie de « l'intervention d'humanité » au XIX^{ème} siècle

« L'intervention d'humanité » est définie comme une « *pression d'un ou de plusieurs gouvernements étrangers sur un autre gouvernement pour l'amener à modifier ses pratiques arbitraires à l'égard de ses propres sujets* »². Cette définition est néanmoins un peu trop large pour le cadre du présent cahier, étant donné qu'elle peut recouvrir de simples pressions diplomatiques et non attentatoires à l'intégrité territoriale et à la souveraineté d'un État. Il convient alors de restreindre cette définition au recours à la coercition armée d'un ou plusieurs États à l'encontre d'un État tiers, les théoriciens de l'époque évoquant uniquement ce moyen de pression comme mise en œuvre de l'« intervention d'humanité »³. Il est certes aisé de voir le lien entre cette dernière et le « droit d'ingérence humanitaire » ou la « responsabilité de protéger ». Cependant, un concept étant étroitement lié au contexte historique duquel il est issu, il est indispensable d'en tracer les contours brièvement.

1. Le contexte de l'utilisation de cette théorie

Au XIX^{ème} siècle (avant même la création de la Société des Nations), le recours à la force est une pratique usuelle, généralisée et non interdite en droit international et la notion d'État ne s'applique qu'aux « Nations civilisées », autrement dit à l'Europe et ses alliés, notamment les États-Unis. Cette société européenne « civilisée » adopte dès le début du siècle une nouvelle pratique des relations internationales censée assurer la paix en son sein. Il s'agit de la paix par l'équilibre géré à travers une entente inter-étatique européenne, le Concert européen. Les États européens se concertent donc diplomatiquement en cas de conflit. Cette période reflète l'alliance de ces États contre l'Empire ottoman voisin, contre lequel de nombreuses « interventions d'humanité » seront mises en place⁴.

En résumé, le principe d'intervention d'humanité sera considéré comme tel uniquement lorsque mis en place par un ou plusieurs État(s) européen(s) selon une conception européenne des droits humains et contre des États considérés comme « non-civilisés ».

2. Ses justifications et assises doctrinales

La construction théorique de « l'intervention d'humanité » se situe dans la continuité de la théorie de la *Guerre Juste*, développée au fil du temps par Cicéron (106-43 av. J. C.), Saint Augustin (354-430 ap. J. C.) ou Francisco de Vitoria (1483-1546). Il s'agit principalement de considérer qu'une guerre est légitime si elle défend une noble cause, autrement dit si le motif de son déclenchement est moralement acceptable. Au Moyen-Âge, il a été considéré que l'expansion du christianisme était un motif juste d'entrer en guerre, légitimant ainsi les croisades... Toutefois, une intervention armée dans le but de protéger les populations opprimées d'un autre État a souvent été considérée comme légitime. Ainsi, Hugo Grotius (1583-1645) estimait dans son célèbre ouvrage *Droit de la guerre et de la paix* qu'une telle intervention était légitime « lorsque l'oppression est manifeste : si quelque Busiris, Phalaris, Diomède de Thrace, exerce sur ses sujets des cruautés qui ne peuvent être approuvées par aucun homme équitable ». De la même manière, Emer De Vattel (conseiller privé d'Auguste III, Électeur de Saxe) estimait au milieu du XVIII^{ème} siècle que « (...) toute puissance étrangère est en droit de soutenir un peuple opprimé qui lui demande son assistance »⁵.

2 Georges Scelle, *Précis de Droit des Gens*, Deuxième partie, Librairie du Recueil Sirey, 1934, p. 50.

3 Elisa Pérez-Vera, « La protection d'humanité en droit international », *Revue belge de droit international*, volume 2, 1969, pp. 401-402.

4 En réalité, cette théorie sera exclusivement mise en œuvre contre l'Empire ottoman, lire David Rodogno « Réflexions liminaires à propos des interventions humanitaires des Puissances européennes au XIXe siècle », *Relations internationales*, n° 131, 3/2007, pp. 9-25, www.cairn.info/revue-relations-internationales-2007-3-page-9.htm

5 E. De Vattel, cité par Juanita Westmoreland-Traoré dans « Droit humanitaire et droit d'intervention », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2003-2004 volume 34, p. 161.

Au fur et à mesure se forme l'idée qu'il existe une « règle de droit impérative, générale, obligatoire pour tout État aussi bien que pour tout individu, supérieure aux législations nationales aussi bien qu'aux conventions internationales et qui constituerait le droit commun de l'humanité »⁶, ce qui n'est pas sans rappeler le concept de droit naturel issu du siècle des Lumières ou celui plus contemporain de *jus cogens*⁷.

Ainsi, la justification doctrinale de « l'intervention d'humanité » repose sur le principe que « le gouvernement qui manque à sa fonction en méconnaissant les intérêts humains de ses ressortissants commet ce que l'on pourrait appeler un détournement de souveraineté : sa décision ne s'impose plus souverainement au respect des tiers, car, (...) les actes arbitraires ne sont pas des actes de souveraineté »⁸. En d'autres termes, un État qui commettrait des violations graves des droits de ses populations perdrait son immunité souveraine et il serait de cette manière légitime et totalement licite pour un État tiers d'intervenir pour mettre fin à ces violations.

3. Conditions de mise en œuvre

Les théoriciens du début du XX^{ème} siècle ont tout de même tenté d'encadrer la légitimité de cette intervention. Il convient alors d'étudier en premier lieu le contenu de cette norme supérieure, impérative et s'imposant aux États. Il s'agit selon A. Rougier du « droit humain » au nom de l'universalité de ces droits⁹. Toujours selon cet auteur, seule la violation de trois droits humains justifie une intervention d'humanité : le droit à la vie¹⁰, le droit à la liberté, entendu principalement comme l'interdiction de l'esclavage et de la servitude¹¹, et le droit à ce que les deux précédents soient garantis, autrement dit le droit à la légalité¹².

En second lieu, la nature de cette violation est à prendre en considération. La violation des droits humains doit être imputable à la puissance publique. En pratique, il semblerait que seule l'atteinte au droit à la vie entraîne une intervention d'humanité. Enfin, il faut que cette violation soit horrible, heurtant les consciences. Elle doit « consister en des crimes spécialement révoltants, d'une cruauté extrême, et que la complicité gouvernementale laisse impunis, ou bien en des massacres de nature à blesser la conscience de l'humanité. Ce seront en général les excès d'injustice et de cruauté qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation »¹³.

Pour la plupart des théoriciens, les personnes protégées sont toute population, sans distinction de race, culture, sexe, religion... Néanmoins, il semblerait que des théoriciens anglo-saxons estimaient dès cette époque que cette intervention ne s'appliquait que pour les peuples ressortissants des pays « amis », c'est à dire principalement les peuples « proches » culturellement¹⁴.

En troisième lieu, il convient de se demander quelles entités sont à même d'intervenir pour faire cesser les violations. À l'époque, les théoriciens désignaient les États dotés de « la plus grande autorité », autrement dit les grandes puissances européennes coloniales et les États-Unis¹⁵. Toutefois, une intervention étatique laisse toujours à douter sur ses motifs humanitaires, des motifs

6 Antoine Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », XVII, *Revue Générale de Droit International Public*, 1910, pp. 478-479.

7 Normes impératives du droit international (voir l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969).

8 A. Rougier, op. cit., pp. 495-496.

9 Ibid, p. 515.

10 Ibid, p. 517.

11 Ibid, pp. 518-521.

12 Ibid, pp. 521-523.

13 Elisa Pérez-Vera, op.cit., p. 418.

14 Ibid, p. 411.

15 Ibid, p. 416.

plus inavouables étant souvent la cause réelle d'un recours à la force armée contre un autre État. Le désintéressement de cette intervention est donc primordial pour qu'elle soit considérée comme légitime. Mais la recherche de critères, ou plutôt d'indices démontrant le désintéressement est assez laborieuse. L'indicateur le plus souvent cité est le caractère collectif de l'intervention, considéré par certains comme un critère indispensable à la légalité de l'intervention. Il n'est toutefois pas rare que plusieurs États ayant des intérêts concordants s'entendent pour recourir à la force armée contre un État tiers. Ainsi, « *il peut arriver que l'élément collectif n'apporte qu'une différence quantitative et non qualitative avec l'intervention individuelle la plus injuste.* »¹⁶

E. Pérez-Vera souligne également la grande importance, déjà à l'époque, que revêtait l'opinion publique en tant que moyen de pression sur les États pouvant les inciter à intervenir, tout en relativisant son indépendance et le rôle joué par les puissances médiatiques pour la façonner¹⁷.

Enfin, il est primordial que cette intervention réponde à certaines exigences. Elle doit tout d'abord être un dernier recours, après épuisement des autres voies de pression. Ensuite, cette intervention doit être circonscrite, aussi bien dans le temps, dans l'espace que dans les moyens. Autrement dit, l'intervention ne doit pas dépasser le strict nécessaire à la protection de la population civile, sous peine de constituer véritablement une atteinte à l'intégrité territoriale de l'État¹⁸.

4. Limites théoriques

La principale limite théorique au concept de l'« intervention d'humanité » découle de l'impossibilité de prouver le désintéressement total d'un ou plusieurs États à intervenir. En effet, le caractère collectif de l'intervention ne suffira jamais à garantir son caractère désintéressé, comme il a été évoqué plus haut. Il est exceptionnel qu'un État intervienne dans les affaires d'un autre, au risque de déstabiliser l'équilibre international, pour d'autres motivations que la satisfaction de ses intérêts propres.

A. Rougier reconnaît cette faiblesse en énonçant que le concept d'humanité « ne sera jamais un motif unique » d'intervention car, « dès l'instant que les puissances intervenantes sont juges de l'opportunité de leur action, elles estimeront cette opportunité au point de vue subjectif de leurs intérêts du moment »¹⁹.

L'autre faiblesse inhérente de cette théorie est qu'elle ne garantit pas un droit des populations à être défendues, mais un droit des États à s'ingérer militairement dans les affaires d'un autre. Ainsi, il s'agit d'un droit à la discrétion des États et non une garantie de protection effective des droits humains des populations²⁰.

La théorie de « l'intervention d'humanité » n'a jamais été invoquée comme telle par un État. Toutefois, il est certain que ce développement doctrinal a fortement influencé les États européens dans leur pratique de l'ingérence dans les affaires d'un autre État. S'est ainsi développée une pratique nouvelle de l'intervention armée, située dans la « zone grise » entre non-intervention et une guerre ouverte débutant par une déclaration de guerre officielle²¹. Même les partisans de cette « intervention humanitaire » admettent que seulement quelques cas peu nombreux peuvent correspondre à cette définition.

16 Ibid, p. 417.

17 Ibid, p. 413.

18 Ibid, pp. 419-421.

19 Antoine Rougier, op. cit., p. 525.

20 E. Pérez-Vera, op.cit., p. 421.

21 David Rodogno « Réflexions liminaires à propos des interventions humanitaires des Puissances européennes au XIXe siècle », *Relations internationales*, n° 131, 3/2007, p. 11.

Les interventions dites « d'humanité » ont en commun le fait d'être dirigées uniquement contre l'Empire ottoman en protection de populations chrétiennes. De plus, la plupart de ces interventions ont conduit soit à l'indépendance (la Grèce en 1827), soit à l'autonomisation d'une province (Mont-Liban en 1860, Bulgarie en 1878) ou à son annexion par un autre Empire (Bosnie et Herzégovine sous annexion austro-hongroise en 1878), remettant ainsi en cause le caractère désintéressé de l'intervention affiché par les puissances européennes intervenantes (la plupart du temps la France, le Royaume-Uni ou la Russie). Certes, ces interventions ont parfois eu pour effet de faire cesser des massacres (quoique souvent assez tardivement). Mais se pose également la question des raisons de certaines inactions des puissances européennes, notamment face aux massacres de populations chrétiennes bulgares en 1876 et face au « massacre hamidien » (du nom d'un sultan ottoman) de populations arméniennes durant la dernière décennie du XIX^{ème} siècle²².

Dans un article dont la lecture apporte un éclairage historique essentiel sur ces interventions d'humanité, David Rodogno estime que la principale motivation des interventions européennes contre l'Empire ottoman était le maintien de l'ordre public européen. Si une opération se révélait trop hasardeuse ou risquait de déclencher une guerre ouverte avec l'Empire, elle n'avait aucune chance d'être mise en place²³. Cet auteur rappelle également à juste titre que l'ensemble des États ayant effectué des interventions d'humanité violaient allègrement les droits humains sur leurs territoires nationaux ou sur ceux où s'exerçait leur domination coloniale, certains gouvernements, notamment le Royaume-Uni considérant même l'extinction de populations locales²⁴ comme « normales », ces dernières étant « incapables de s'adapter à une civilisation 'supérieure' »²⁵.

Cela nous mène à la conception de l'ordre international des États européens à l'époque. Les États et peuples étaient classés selon une échelle d'avancement dans la « civilisation », les pays européens étant au sommet de cette dernière. Ainsi, le système politique européen était considéré comme supérieur et les nombreuses interventions au sein de l'Empire ottoman et les pressions sur ce dernier afin qu'il modifie son ordre juridique interne n'avaient pour objectif que d'apporter la « civilisation » à cet État « barbare »²⁶. Enfin, citons l'auteur quand il affirme que « *Les Puissances européennes n'avaient donc pas à justifier leurs actions vis-à-vis d'une entité 'barbare' comme l'Empire ottoman. Le principe de la non-intervention dans les affaires internes d'un État souverain n'était pas appliqué vis-à-vis des États 'inférieurs', 'barbares' ou 'sauvages'.* »²⁷

Ainsi, l'ancêtre du « droit d'ingérence humanitaire » et de la « responsabilité de protéger » souffre de nombreuses lacunes d'un point de vue à la fois théorique et pratique. L'impossibilité théorique de prouver le désintéressement d'un État et l'absence en pratique de la manifestation de ce désintéret sont des difficultés auxquelles se sont également heurtés les principes d'ingérence humanitaire et de « responsabilité de protéger » (voir plus bas). Bien que la classification raciste et arbitraire des États et des peuples sur une échelle allant de « barbares » à « civilisés », l'exportation et l'imposition du système de ces derniers au reste du monde, en tant que mission « civilisatrice », soient désormais dépassées – du moins pas ouvertement revendiquées – la pratique des États occidentaux laisse songeur lorsqu'on assiste en 2013 à la prise d'otage du Président bolivien à Vienne, faisant fi des normes diplomatiques en vigueur²⁸. Si ce vocabulaire odieux n'est plus employé de nos jours, il est

22 À ne pas confondre avec les massacres des populations arméniennes sur le territoire turc aujourd'hui considéré comme un génocide qui eurent lieu entre 1915 et 1916.

23 D. Rodogno, op. cit., pp. 22-23.

24 Notamment les Amérindiens ou les aborigènes de Tasmanie.

25 D. Rodogno, op.cit., p. 11.

26 Ibid, pp. 23-24

27 Ibid, p. 23.

28 Cf. l'article de Evo Morales intitulé « Moi, Président de la Bolivie, séquestré en Europe », *Le Monde Diplomatique*, août 2013, <http://www.monde-diplomatique.fr/2013/08/MORALES/49552>

indispensable de réfléchir aux prolongements modernes de cette conception, notamment à la volonté d'imposer un système politique et (surtout) l'économie néolibérale à l'ensemble de la planète²⁹.

Si le concept de l'« interventions d'humanité » s'effondra avec la paix entre pays européens, l'avènement de la Charte des Nations Unies en 1945 aurait dû reléguer de telles considérations dans les cahiers de l'histoire. Toutefois, la période couvrant les années 1980-1990 voit naître avec vigueur une nouvelle vague de plaidoyers en faveur de l'ingérence armée dans le but de protéger les populations civiles, par l'entremise du concept prétendument novateur d'« ingérence humanitaire » (voir plus bas). Avant de l'aborder, il convient de mentionner brièvement l'aspect novateur de la Charte de l'ONU qui a révolutionné la vision des relations internationales.

B) La création de l'ONU et les principes de sa Charte

L'ONU a été créée en 1945 par les puissances victorieuses à l'issue de la deuxième guerre mondiale pour éviter que l'humanité ne tombe dans la barbarie comme ce fut le cas pendant ladite guerre (60 millions de morts, sans parler des destructions et des souffrances indicibles). Cette philosophie est clairement reflétée dans sa Charte, qui demeure le texte central et novateur régissant les relations entre les États membres de l'ONU³⁰. Cette dernière prévoit dans ses buts en substance de : maintenir la paix et la sécurité internationales ; développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ; réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion (art. 1).

Il faut souligner que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la Charte, a constitué la base juridique et politique du processus de décolonisation qui a vu naître plus de 60 nouveaux États dans la deuxième partie du XX^{ème} siècle. Il s'agit d'une conquête historique des peuples colonisés, même si celle-ci concordait avec la volonté de certaines puissances internationales de faire éclater les « chasses gardées » des empires coloniaux de l'époque (européens principalement). L'arrivée de ces nouveaux États a permis la création du Mouvement des non alignés et renforcé le droit à l'autodétermination, proclamé dans une Déclaration de l'Assemblée générale de l'ONU qui stipule entre autres que : « *La sujétion des peuples à une*

29 Voir notamment le document « The National Security Strategy of the United States of America » (« La stratégie de sécurité nationale des États-Unis d'Amérique », 2002, disponible sur ce lien : www.state.gov/documents/organization/63562.pdf), p.4 : « *Les États-Unis encourageront l'avancement de la démocratie et une politique d'ouverture économique (...), parce que ce sont les meilleurs fondements pour une stabilité nationale et un ordre international. Nous résisterons fermement aux agressions des autres grandes puissances, même si nous saluons leurs quêtes pacifiques de prospérité, commerciales et d'évolution culturelle. Finalement, les États-Unis utiliseront cette opportunité pour répandre les bienfaits de la liberté à travers le monde. Nous travaillerons activement pour apporter l'espoir de la démocratie, du développement, du libre marché et du libre échange aux quatre coins du globe.* »

30 Pour de plus amples informations et analyses, prière de se référer en particulier aux publications du CETIM sur l'ONU, *ONU : droits pour tous ou loi du plus fort ? Regards militants sur les Nations Unies*, avec les contributions de Samir Amin, Robert Charvin, Jean Ziegler, Anne-Cécile Robert et al., 2005, http://www.cetim.ch/fr/publications_ouvrages/115/ONU-droits-pour-tous-ou-loi-du-plus-fort-regards-militants-sur-les-nations-unies ; *Sortir le Droit international du placard*, Monique et Roland Weyl, 2008, http://www.cetim.ch/fr/publications_ouvrages/162/sortir-le-droit-international-du-placard ; *Le droit international et les puissances occidentales. Tentatives de liquidation*, Robert Charvin, 2013, http://www.cetim.ch/fr/publications_ouvrages/182/le-droit-international-et-les-puissances-occidentales-tentatives-de-liquidation

subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiales. »³¹ C'est dire que les principes d'égalité souveraine des États, de non-ingérence et de non-intervention revêtent une importance particulière pour les peuples qui ont connu la domination coloniale et l'exploitation sous toutes ses formes.

1. L'égalité souveraine des États

La Charte valide le concept de souveraineté comme attribut essentiel de l'État, mais va plus loin en reconnaissant expressément l'égalité souveraine de chaque État de l'ONU dans son article 2.1 : « *L'Organisation [ONU] est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.* » L'égalité souveraine devenant le socle des relations internationales, l'ancienne conception raciste de pyramide des civilisations n'a plus lieu d'être, ce qui exclut formellement la possibilité d'une intervention dite « d'humanité ». De plus, l'égalité souveraine confirme les deux principes essentiels consécutifs à la souveraineté étatique que sont le principe de **non-ingérence** et le principe de **non-intervention** dans les affaires intérieures d'un autre État.

2. Le principe de non-ingérence

Le principe de non ingérence peut-être défini comme l'interdiction faite à toute entité (État ou organisation internationale) d'intervenir dans la politique intérieure d'un État tiers. Ce principe se distingue de la non intervention par son caractère plus large, une ingérence pouvant prendre des formes autres qu'une intervention armée. Ainsi, le soutien financier à une résistance armée, l'affaiblissement économique, les actes de terrorisme sont autant de formes d'ingérence proscrites en droit international.

Le principe de non-ingérence est proclamé dans plusieurs déclarations de l'Assemblée générale des Nations Unies, notamment celle intitulée *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*³², mais aussi et surtout dans la *Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte des Nations Unies*³³, qui énonce notamment que : « *Aucun État 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* ». D'ailleurs, la Cour internationale de Justice (CIJ), dans l'affaire des « activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci » énonçait que le principe de non-intervention était un principe de droit coutumier qui met en jeu le droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure³⁴.

3. Le principe de non-intervention

Le principe de non-intervention est quant à lui parfaitement défini dans la Charte des Nations Unies, disposant à l'article 2.4 que « *Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à 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* ». L'avènement de l'ONU a donc interdit non seulement l'usage mais également la menace de l'usage de la force armée, qui sont tous deux interdits en droit international. Ce principe est rappelé à de nombreuses reprises, notamment dans la « Déclaration relative aux principes de

31 Cf. Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée le 14 décembre 1960.

32 Cf. A/RES/2131(XX) du 21 décembre 1965.

33 Cf. A/RES/2625(XXV) du 24 octobre 1970.

34 « Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci » (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt, CIJ. Recueil 1986, § 202 : « *Le principe de non intervention met en jeu le droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure ; bien que les exemples d'atteinte au principe ne soient pas rares, la Cour estime qu'il fait partie intégrante du droit international coutumier.* »

droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte des Nations Unies » susmentionnée.

De la même manière, la CIJ, dès 1949 dans l'arrêt Détroit de Corfou, critique fortement les interventions passées :

*« La Cour ne peut admettre un tel système de défense. Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé par elle 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 ».*³⁵

Autrement dit, il n'est pas possible de faire la guerre en s'appuyant sur la Charte ; seule la résolution **pacifique** des conflits internationaux est désormais admise (Règlement pacifique des différends, chapitre VI). Ainsi, les dispositions de la Charte enterrent expressément l'ancienne conception des relations internationales et par la même occasion toute théorie de l'intervention humanitaire.

Il convient toutefois de rappeler ici deux exceptions qui permettent le recours à la force contenues dans la Charte que sont la légitime défense et les actions collectives sous l'égide du Conseil de sécurité (chapitre VII) comme nous allons le voir ci-après.

4. La légitime défense

La légitime défense figure à l'article 51 de la Charte de l'ONU : *« Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. »* La seule intervention armée unilatérale ou collective autorisée par le droit international en dehors d'une action autorisée par le Conseil de sécurité est une réaction à une agression. La seule difficulté tient alors au fait que l'agression armée n'est pas clairement définie par le droit international, laissant alors libre l'interprétation aux États.

La principale exception aux principes de non-ingérence et de non-intervention est donc une action sous l'égide du Conseil de sécurité. Cet organe des Nations Unies a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (article 24 de la Charte des Nations Unies). La Charte des Nations Unies lui donne toute latitude pour se saisir d'une situation qui menace la paix, rompt la paix ou constitue un acte d'agression (chapitre VII). Les moyens de remédier à cette situation sont également à l'entière discrétion des membres du Conseil, allant de la simple recommandation à l'imposition par les États de prises de mesures, elles aussi variées. Le Chapitre VII de la Charte contient une liste de mesures non exhaustive mais qui sont provisoires, graduées et non militaires (article 41), et ce n'est qu'en cas d'inadéquation de celles-ci (réelles ou supposées) que le Conseil de sécurité peut recourir à la force (article 42).

En conclusion, le Conseil de sécurité des Nations Unies dispose d'un pouvoir exclusif quant au recours à la force armée, mais ce dernier doit agir « conformément aux buts et principes des Nations Unies » (art. 24.2). Cela dit, le Conseil a tendance, depuis la fin de la guerre froide, à interpréter à sa guise le chapitre VII de la Charte (Afghanistan, Ex-Yougoslavie, Irak, Libye...). Ainsi, étant donné sa composition et la possibilité du veto de ses membres permanents, il est possible que certains conflits, entrant dans la sphère d'intérêts d'un des États membres permanents, ne soient jamais examinés par le Conseil, du moins ne fasse l'objet d'aucune condamnation ou intervention. Bien entendu le pouvoir considérable accordé dans la Charte au Conseil de sécurité, en particulier à ses

35 « Affaire du Détroit de Corfou », CIJ, Arrêt du 9 avril 1949, Recueil 1949, p. 35.

cinq membres permanents, est critiquable et va à l'encontre du principe de l'égalité entre les membres de l'ONU. Comme déjà souligné plus haut, les structures de cette institution étaient conçues par les vainqueurs de la 2^{ème} guerre mondiale, correspondant au rapport de forces de l'époque, pour maintenir un certain équilibre dans un monde bipolaire entre les deux puissances mondiales de l'époque (États-Unis et Union soviétique). Ces structures avaient également pour but de les empêcher d'instrumentaliser l'institution dans leur propre intérêt. Mais aussi inique qu'il puisse paraître, il faut aussi convenir que le « droit de veto » peut s'avérer bienvenu pour éviter une instrumentalisation plus avant de l'ONU par certaines puissances qui s'autoproclament unilatéralement comme représentantes de la « communauté internationale ».

L'intervention dans les affaires d'un État est donc d'un point de vue juridique strictement encadrée. Par souci de maintenir des relations internationales pacifiées, il est donc d'un point de vue théorique impossible de se donner le droit d'intervenir militairement pour protéger la population victime de violations massives des droits humains d'un État tiers, à moins que le Conseil de sécurité ne l'autorise. Pourtant, des lectures alambiquées de la Charte des Nations Unies et des décisions de la Cour internationale de justice ont laissé certains auteurs considérer que l'intervention au nom de la protection des droits de l'homme était autorisée par la Charte (voir plus bas).

C) La théorie du « droit d'ingérence » humanitaire

Le « droit » ou « devoir d'ingérence » est une théorie légèrement différente de ce qui a été énoncé plus haut. En effet, il ne s'agit plus seulement d'intervention militaire, mais également d'intervention humanitaire au sens strict du terme, c'est-à-dire de l'accès des secours humanitaires aux populations victimes de catastrophes naturelles ou de conflits armés. Les interventions militaires sont ici envisagées dans deux situations : la protection des convois humanitaires ou la protection des victimes face à leurs bourreaux. Ce dernier cas de figure particulier correspond à la théorie de l'intervention humanitaire examinée ci-dessus.

La naissance du « devoir d'ingérence » est souvent attribuée à l'ouvrage de Mario Bettati et Bernard Kouchner³⁶. Néanmoins, nombreux sont ceux qui attribuent la paternité de ce principe au philosophe français Jean-François Revel s'exprimant dans un article de *l'Express* de juin 1979. Mais outre ces polémiques, une étude de la théorie du « devoir d'ingérence » doit être menée avec la plus grande précaution. En effet, de nombreuses interprétations différentes ont été faites de ce principe.

M. Bettati énonce pour sa part que le « droit d'ingérence » (l'« ingérence humanitaire ») suppose plusieurs éléments :

- « 1) un principe de libre accès aux victimes des catastrophes naturelles et politiques, pour les organismes porteurs de secours ;*
- 2) un usage éventuel de la force pour protéger les convois humanitaires ;*
- 3) une intervention armée possible pour protéger les victimes face à leurs bourreaux ;*
- 4) dans ces deux derniers cas, seule une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU peut décider ou autoriser une opération de contrainte militaire ;*
- 5) enfin, des poursuites judiciaires internationales à des fins préventives et répressives s'organisent progressivement contre les responsables des crimes les plus graves. »³⁷*

Il n'y a toutefois jamais eu de consensus sur une définition précise du « droit d'ingérence »³⁸. Par

36 *Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir ?*, Denoël, Paris, 1987.

37 Mario Bettati, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-Terre*, n° 20, 3/2007, pp. 281-282.

38 Juanita Westmoreland-Traoré, « Droit humanitaire et droit d'intervention », op. cit., p. 165.

contre, deux résolutions sur l'assistance humanitaire entre 1988 et 1990, adoptées par l'Assemblée générale³⁹, seront utilisées par le Conseil de sécurité pour intervenir militairement en Irak (1991), en Somalie (1992) ou en Ex-Yougoslavie (1992).

D'ailleurs, même l'intitulé de ce concept porte à controverse, certains lui préférant celui de « devoir d'ingérence » ou encore de « droit d'assistance humanitaire ». Cela est renforcé par le fait que des cas de figure totalement différents ont été rangés dans la catégorie d'ingérence humanitaire. Ainsi, des opérations d'assistance humanitaire par des organismes de secours, une protection militaire des convois humanitaires et des populations par des opérations de maintien de la paix autorisées par le Conseil de sécurité, mais également des interventions militaires unilatérales effectuées par une coalition d'États au nom de la protection des populations civiles, ont été indifféremment regroupées sous le concept de « droit d'ingérence humanitaire ». Pourtant il s'agit de cas de figures radicalement différents les uns des autres notamment parce qu'ils sont régis par des cadres juridiques différents. Cela rajoute à la confusion entourant le principe d'ingérence humanitaire. Il convient donc de différencier ces cas de figure, fréquemment rencontrés lors de la décennie 1990.

1. Les opérations d'assistance humanitaire par des organismes de secours

L'assistance humanitaire peut être définie comme la fourniture de biens de première nécessité tels que médicaments, nourriture, vêtements, couvertures, etc. ainsi que de soins médicaux aux populations en situation d'urgence, notamment lors de catastrophes naturelles ou de conflits armés. Le présent cahier s'intéresse en particulier aux théories pour la protection des populations civiles durant les conflits armés. Trois sources juridiques ont trait à l'assistance aux populations en situation d'urgence. Il s'agit du droit international humanitaire, des résolutions du Conseil de sécurité et des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU.

Le droit international humanitaire

Le droit international humanitaire « est un ensemble de règles qui, pour des raisons humanitaires, cherchent à limiter les effets des conflits armés. Il protège les personnes qui ne participent pas ou plus aux combats et restreint les moyens et méthodes de guerre. »⁴⁰ *Les Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels* contiennent la majeure partie des règles à respecter lors d'un conflit armé, notamment l'assistance humanitaire aux civils. La principale faiblesse du droit international humanitaire réside dans la distinction faite dans les textes entre les conflits armés internationaux (dans la majorité des cas il s'agit d'un conflit entre au moins deux États) et les conflits armés non internationaux (souvent une autorité centrale qui combat un ou plusieurs groupe(s) d'opposition armée sur son territoire). En cas de conflit armé non international, seul l'article 3 commun aux Conventions de Genève et à leur protocole additionnel 2 s'applique, ce qui entraîne une protection limitée.

Les Résolutions du Conseil de sécurité

De plus en plus, lorsqu'il estime qu'une situation menace la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité appelle dans ses résolutions les parties au conflit à faciliter les actions entreprises par les opérations d'assistance humanitaire aux populations⁴¹.

De la même manière, le Conseil de sécurité considère désormais que l'entrave aux opérations

39 Il s'agit des Résolutions 43/131 du 8 décembre 1988, <http://www.un.org/french/documents/ga/res/43/fres43.htm>, et 45/100 du 14 décembre 1990, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/45/100&Lang=F

40 Voir <http://www.cicr.org/fre/war-and-law/>

41 Pour exemple, Résolution S/RES/775 du 28 août 1992 relative à la situation en Somalie, § 7 : « *Demande instamment à toutes les parties, à tous les mouvements et à toutes les factions en Somalie de faciliter les efforts que l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées ainsi que les organisations à vocation humanitaire ont entrepris en vue d'apporter une aide humanitaire d'urgence à la population touchée en Somalie* ».

d'assistance humanitaire peut fonder sa décision de se saisir d'une situation, comme il le rappelle dans sa résolution 1894⁴² en se déclarant « *disposé à intervenir, notamment en envisageant de prendre des mesures appropriées, comme l'y autorise la Charte des Nations Unies, en cas de conflit armé où des civils seraient pris pour cibles ou l'acheminement de secours humanitaires destinés à des civils serait délibérément entravé.* » Les résolutions du Conseil de sécurité ont force obligatoire. En cas de leur non respect, le Conseil peut décider de mettre en place des opérations protégeant l'assistance humanitaire (voir ci après).

Les Résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU

Deux résolutions de l'Assemblée générale s'intitulant pareillement « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre »⁴³ prévoient un principe de libre accès aux populations. Ces deux résolutions ont un champ d'application plus large que les deux sources précédemment citées, s'appliquant à toute situation d'urgence. Ce point positif est toutefois contrebalancé par un poids juridique bien inférieur au droit international humanitaire et aux résolutions du Conseil de sécurité.

Ainsi, les sources juridiques applicables à la protection des populations en situation d'urgence différeront selon la cause de l'urgence : conflit armé international, conflit armé non international et catastrophe naturelle. Elles ont toutefois en commun le principe de responsabilité première de l'État dans l'acheminement de l'aide humanitaire, ainsi que la nécessité pour les parties au conflit de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire par des organismes de secours. Cela dit, le recours à la force est exclu pour imposer à l'État concerné l'accès aux populations victimes par des organismes de secours.

2. La protection de convois humanitaires et des populations autorisée par le Conseil de sécurité

Comme déjà mentionné, le Conseil de sécurité peut se saisir d'une situation lorsque l'aide humanitaire est entravée, et inviter les parties à faciliter l'aide internationale. Toutefois, au début des années 1990, dans le cadre des conflits qui ont frappé la Somalie et l'Ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité est allé bien plus loin, en confiant aux opérations de maintien de la paix le mandat de protéger les convois humanitaires et les populations en vertu du Chapitre VII de la Charte, ce qui revient à autoriser l'utilisation de la force armée. En effet, dans le cadre du conflit en Bosnie-Herzégovine, le Conseil de sécurité a autorisé « la FORPRONU [Force du maintien de la paix en ex-Yougoslavie] (...) pour se défendre, à prendre les mesures nécessaires, y compris en recourant à la force, (...) si des obstacles délibérés étaient mis (...) à la liberté de circulation (...) de convois humanitaires protégés. »⁴⁴

De la même manière, le Conseil de sécurité avait autorisé en Somalie la mise en place d'une opération de maintien de la paix afin de protéger les convois humanitaires⁴⁵. Plus tard, le Conseil a même autorisé une coalition d'États à intervenir militairement afin de rétablir les conditions de sécurité autour de l'acheminement de l'aide humanitaire⁴⁶.

42 Résolution portant sur la « Protection des civils en période de conflit armé », adoptée le 16 novembre 2009.

43 Voir les Résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990, op. cit.

44 Voir Résolution S/RES/836 du 4 juin 1993.

45 Voir Résolution S/RES/751 du 24 avril 1992.

46 Il s'agit de la résolution S/RES/794 du 3 décembre 1992, dans laquelle le Conseil, « *agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, autorise le Secrétaire Général et les États membres qui coopèrent (...), à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie* » (§10).

3. Les interventions armées unilatérales non autorisées par le Conseil de sécurité

Un dernier cas de figure, souvent rangé dans la catégorie « droit d'ingérence », concerne les opérations militaires non autorisées par le Conseil de sécurité dont la motivation affichée est la protection des populations et l'amélioration de la situation humanitaire.

L'exemple qui se rapproche le plus de la théorie de « l'intervention d'humanité » est sans doute le bombardement de la capitale serbe Belgrade du 23 mars au 10 juin 1999. Cette opération n'avait aucun fondement juridique, le Conseil de sécurité n'ayant pas donné son accord à une telle intervention. Il s'agit donc d'une violation flagrante de l'article 2.4 de la Charte des Nations Unies interdisant le recours à la force armée entre États.

Les membres de l'OTAN intervenant ont justifié cette opération militaire par des impératifs d'humanité. Le Conseil de sécurité, dans plusieurs résolutions, cite en effet le risque de catastrophe humanitaire au Kosovo, mais le refus de la Chine et de la Russie de prendre des mesures plus coercitives aurait conduit à cette intervention unilatérale⁴⁷.

Cette intervention, déclenchée suite au blocage du Conseil de sécurité, mène selon certains à une reconnaissance coutumière de « l'intervention d'humanité ». Il convient ici de rappeler que, de l'aveu même des membres de l'OTAN, cette situation était exceptionnelle et ne devait pas créer de précédent (voir plus bas le discours de l'ancien ministre des Affaires étrangères allemand J. Fischer). Ce discours reste toutefois hypocrite, correspondant parfaitement à l'adage « Faites ce que je dis, pas ce que je fais ».

Ce bref panorama des développements juridiques et des actions entrant selon certaines doctrines dans la catégorie « droit d'ingérence » montre qu'il ne peut s'agir là d'une catégorie homogène. Il s'agit de situations différentes, régies par des régimes juridiques différents, voire par moment des interventions illicites en vertu du droit international. De plus, hormis le dernier cas frappé d'illicéité, aucun élément ne plaide en faveur d'un principe coutumier autorisant les États (seuls ou en coalition) à intervenir militairement de manière unilatérale.

II. LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

Héritière du « droit d'ingérence »⁴⁸, la théorie de « la responsabilité de protéger » a été élaborée par une commission internationale intitulée « La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) », mandatée par le gouvernement canadien. Constituée en 2000 et co-présidée par MM. Gareth Evans et Mohamed Sahnoun⁴⁹, cette commission a rendu public en décembre 2001 son rapport intitulé « La responsabilité de protéger »⁵⁰.

C'est ce concept qui a été englobé dans la déclaration finale du Sommet mondial de l'ONU en 2005 (voir plus bas) et utilisé, dès 2006, par le Conseil de sécurité dans ses résolutions. Mais c'est en

47 Pour plus d'informations, voir <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzg3n.htm>

48 Cf. <http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-thematiques/droits-de-l-homme-État-de-droit/la-responsabilite-de-protéger/la-france-a-l-onu/dossiers-thematiques/droits-de-l-homme-État-de-droit/la-responsabilite-de-protéger/article/la-responsabilite-de-protéger>

49 Les autres membres de la CIISE sont : Gisèle Côté-Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Ramaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein et Ramesh Thakur.

50 « Responsabilité de protéger », rapport de la CIISE, publié par le Centre de recherches pour le développement international, Ottawa (Canada), <http://www.idrc.ca/FR/Resources/Publications/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=237>

2011 que ce concept sera mis en exécution pour la première fois contre la Libye (voir également plus bas).

A) Le contexte de son élaboration

La fin de la guerre froide se conclut par l'effondrement de l'Union soviétique (1991) et l'affaiblissement du Mouvement de non alignés⁵¹ dont la plupart des membres sont « écrasés » sous les contraintes des programmes d'ajustement structurel, imposés par l'intermédiaire des institutions de Bretton Woods pour le remboursement de leur dette extérieure. Les États-Unis s'affirment alors comme unique superpuissance mondiale. « La fin de l'histoire » étant proclamée, ces derniers, avec l'appui de leurs alliés (européens surtout), cherchent à se défaire des contraintes de la Charte de l'ONU pour pouvoir intervenir « de manière légale » où bon leur semble. L'éclatement de nombreux conflits meurtriers, qui échappent à leur contrôle et plongent certains pays dans le chaos, nécessite également une réponse non seulement politique mais également juridique, étant donné que n'importe quelle puissance a besoin de légitimité pour gouverner et asseoir son autorité. C'est d'autant plus important s'il s'agit d'une puissance mondiale, qui s'est autoproclamée comme modèle de gouvernement et de développement (économique, social et culturel) et qui n'hésite pas à l'imposer aux autres peuples, y compris par la force.

La multiplication des interventions militaires dans la décennie 1990, basées sur un discours humanitaire, mais ciblées selon les intérêts des intervenants, avait largement discrédité la théorie du « droit » ou du « devoir d'ingérence humanitaire ». C'est pourquoi, il fallait sortir du piège linguistique et conceptuel de cette dernière⁵². C'est aussi le constat des auteurs du rapport de la CIISE :

« (...) l'expression 'intervention humanitaire' ne [contribue] pas à faire progresser le débat, la Commission [CIISE] considère aussi que les termes des débats passés opposant partisans et adversaires d'un 'droit d'intervention' par un État sur le territoire d'un autre sont dépassés et de peu d'utilité. Nous préférons parler non pas d'un 'droit d'intervention', mais plutôt d'une 'responsabilité de protéger'. »⁵³

Ces éléments se conjuguent avec la volonté de Kofi Annan, ancien Secrétaire général de l'ONU (1997-2006), qui assista impuissant au génocide au Rwanda (1994) alors qu'il était Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix (dont de la Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda, créée six mois avant le déclenchement du génocide...)⁵⁴, volonté de pousser les États membres de l'ONU à réagir coûte que coûte face à de tels événements. En effet, son appel à l'Assemblée générale de l'ONU en 1999 et 2000 résume bien son état d'esprit :

« ... si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la

51 Créé à l'initiative des leaders d'anciens pays colonisés tels que Jawaharlal Nehru (Inde), Ahmed Soekarno (Indonésie), Zhou Enlai (Chine), Abdel Gamal Nasser (Égypte) et Josip Broz Tito (Yougoslavie), ce mouvement a vu le jour formellement après la Conférence de Bandung (Indonésie, avril 1955) qui, en condamnant tout colonialisme et impérialisme, a élaboré dix principes parmi lesquels figurent « le respect des droits de l'homme, l'égalité entre tous les peuples, le respect de la Charte des Nations Unies en matière de défense et le règlement des conflits de façon pacifique. », cf. <http://www.linternaute.com/histoire/motcle/2036/a/1/1/non-alignes.shtml>. Voir également la publication du CETIM intitulée *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?*, Tamara Kunanayakam et al., PubliCetim n°30, CETIM, Genève, 2007, http://www.cetim.ch/fr/publications_ouvrages/155/quel-developpement-quelle-cooperation-internationale

52 Cité par Nils Andersson dans son article « Entre droit d'ingérence et devoir de protéger, où passe la frontière ? », publiée in *Responsabilité de protéger et guerres 'humanitaires' : Le cas de la Libye*, ouvrage collectif, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 55.

53 Cf. Rapport CIISE, § 2.4.

54 Voir entre autres http://rwandadelaguerreaugenocide.univ-paris1.fr/wp-content/uploads/2010/01/Annexe_48.pdf

souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains ? »⁵⁵

Au fond, K. Annan souhaitait « une interprétation élargie de l'article 51 (chapitre VII) de la Charte des Nations Unies »⁵⁶ pour permettre au Conseil de sécurité de mener des interventions militaires « de façon légale ».

B) Le concept

Partant du « droit d'intervention humanitaire »⁵⁷, la théorie de la « responsabilité de protéger » vise à conceptualiser et à « légaliser » l'intervention militaire contre un État donné pour protéger des populations menacées sur les territoires de ce dernier. Les deux principes fondamentaux de cette théorie sont formulés comme suit :

« 1) La souveraineté des États implique une responsabilité, et c'est à l'État lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple. 2) Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention. »⁵⁸

Les auteurs de ce concept précisent en outre que :

« Le type d'intervention auquel nous nous intéressons dans le présent rapport désigne des mesures prises contre un État ou contre ses dirigeants, sans leur consentement, à des fins qui sont présentées comme étant humanitaires ou protectrices. »⁵⁹

1. Les crimes visés

Selon ses concepteurs, la « responsabilité de protéger » ne s'applique qu'aux crimes de guerre, crimes contre l'humanité, nettoyages ethniques et aux génocides. Toutefois, il n'existe pas de définition universelle de ces crimes et il convient de noter que la plupart des statuts des tribunaux internationaux (Tribunal sur l'ex-Yougoslavie, Tribunal sur le Rwanda, etc.) ont leur définition propre de ces crimes, définitions auxquelles il conviendra de se référer selon la situation étudiée. Néanmoins, afin d'avoir une idée plus précise de ce que recouvrent ces quatre crimes, il convient de mentionner ici la définition donnée⁶⁰ par la Cour pénale internationale, laquelle est compétente pour

55 Cité dans le rapport CIISE, pp. VII-VIII.

56 Voir l'article intitulé « La responsabilité internationale de protéger : introduction et mise en œuvre, méfiance et abus » de Hans-Christof Von Sponeck, ancien coordinateur humanitaire de l'ONU en Irak et Professeur au Centre de recherches sur les conflits de l'Université de Marburg, paru dans *International*, 1/2012, et traduit par *Horizons et débats* dans son n° 18/19, 7 mai 2012.

57 Cf. Rapport CIISE, p. VII.

58 Rapport CIISE, p. XI.

59 Idem, § 1.38.

60 Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, l'article 6 du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale définit le **crime de génocide** comme suit : « Aux fins du présent Statut, on entend par crime de génocide l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : a) meurtre de membres du groupe ; b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ; c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe. »

juger de trois de ces crimes, seul le nettoyage ethnique étant exclu.

Utilisé essentiellement dans les médias lors des conflits armés en ex-Yougoslavie, il n'existe pas de définition précise du nettoyage ethnique en droit international. Toutefois, le Secrétaire général actuel de l'ONU, M. Ban Ki-Moon, en fait l'interprétation suivante : « *Le nettoyage ethnique n'est pas en soi un crime en droit international, mais des actes de purification ethnique peuvent constituer l'un des trois autres crimes.* »⁶¹

2. Conditions d'intervention

Selon la CIISE, seules des circonstances exceptionnelles, semblables à celles invoquées pour « l'intervention d'humanité », exigent une intervention militaire, par exemple : « (...) *la violence est si manifestement attentatoire à la conscience de l'humanité' ou bien [ces circonstances exceptionnelles] qui représentent un danger si évident et immédiat pour la sécurité internationale* »⁶². Elle avance six critères nécessaires pour une telle intervention : autorité appropriée, juste cause, bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables⁶³. Il convient de s'arrêter sur les deux plus discutables d'entre eux : juste cause et perspectives raisonnables.

Juste cause

Pour la CIISE « *l'élément 'juste cause' de la décision d'intervenir est amplement satisfait* » si l'une des deux conditions suivantes est réunie : « *des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'État, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir; soit encore d'une défaillance dont il est responsable ; ou un 'nettoyage ethnique' à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol.* »⁶⁴

Le facteur risque est donc suffisant pour intervenir militairement dans un pays donné. Bien qu'elle soit consciente des manipulations au niveau des informations, la CIISE ne pose pas comme condition une mission sur le terrain pour vérifier les allégations, mais se contente de la recommander « si l'on dispose du temps nécessaire »⁶⁵ ! Ce qui nous ramène à la théorie de guerre

Le **crime contre l'humanité** est défini à l'article 7 comme « *l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque : a) meurtre ; b) extermination ; c) réduction en esclavage ; d) déportation ou transfert forcé de population ; e) Emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international ; f) torture ; g) viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ; h) persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste au sens du paragraphe 3, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour ; i) disparitions forcées de personnes ; j) crime d'apartheid ; k) autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale.* »

Enfin, le **crime de guerre** est défini à l'article 8. Au vu de la longueur de cet article (cinq pages !), il convient de s'y référer pour connaître les actes pouvant constituer un crime de guerre. Nous nous contenterons juste de préciser qu'un crime de guerre constitue une violation grave des Conventions de Genève ou des lois et coutumes de guerre, « *en particulier lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle.* »

61 « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », rapport du Secrétaire général des Nations Unies, 12 janvier 2009, A/63/677, § 3.

62 Cf. Rapport CIISE, § 4.13.

63 Idem, § 4.16.

64 Idem, § 4.19.

65 Idem, § 4.31.

préventive, chère aux États-Unis...⁶⁶

Perspectives raisonnables

Par perspectives raisonnables, la CIISE entend le succès de l'intervention militaire. Sur ce point, cette dernière fait preuve d'un réalisme « déconcertant » quand elle affirme exclure toute action militaire contre l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité « même si toutes les autres conditions de l'intervention décrites plus haut sont réunies. »⁶⁷ Et elle justifie sa position en ces termes : « le fait qu'on ne puisse pas intervenir dans tous les cas où une intervention se justifie ne justifie pas que l'on n'intervienne dans aucun cas. »⁶⁸

La CIISE omet toutefois d'ajouter à cette liste les États « amis » et/ou alliés de ces grandes puissances contre lesquels une intervention militaire serait impensable. Ainsi, le nombre d'États potentiellement cibles est restreint aux seuls États « voyous » ou « faillis » pour reprendre la terminologie états-uniennes.

3. Instrumentalisation des droits humains

Bien que le rapport CIISE insiste sur la protection des populations civiles et que les droits humains y occupent une bonne place⁶⁹, la « responsabilité de protéger », à l'instar des deux précédentes théories présentées, ne vise à protéger que le droit à la vie et encore à la condition que sa violation soit le fait d'un génocide, de nettoyages ethniques, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.... D'ailleurs, les auteurs du rapport sont très explicites sur ce point. Ils affirment que : « *les violations des droits de l'homme qui, bien que graves, ne vont pas jusqu'au meurtre caractérisé ou au nettoyage ethnique, par exemple la discrimination raciale systématique, l'emprisonnement systématique ou d'autres formes de répression politique des opposants* » ne constituent pas un motif d'intervention militaire⁷⁰.

Au-delà de l'hypocrisie de ces propos, le message envoyé aux États, qui ont l'obligation de respecter et de faire respecter les droits humains, est pour le moins inquiétant.

4. La responsabilité de protéger ne se limite pas à la possibilité d'une intervention armée

Pour les auteurs du rapport CIISE, les trois piliers de la « responsabilité de protéger » sont la prévention, la réaction (intervention armée) et la reconstruction qui sont décrits comme suit :

« 1) La responsabilité de prévenir : éliminer à la fois les causes profondes et les causes directes des conflits internes et des autres crises produites par l'homme qui mettent en danger les populations ; 2) La responsabilité de réagir : réagir devant des situations où la protection des êtres humains est une impérieuse nécessité, en utilisant des mesures appropriées pouvant prendre la forme de mesures coercitives telles que des sanctions et des poursuites internationales et, dans les cas extrêmes, en ayant recours à l'intervention militaire ; 3) La responsabilité de reconstruire : fournir, surtout après une intervention militaire, une assistance à tous les niveaux afin de faciliter la reprise des activités, la reconstruction et la réconciliation, en agissant sur les causes des exactions auxquelles l'intervention devait mettre un terme ou avait pour objet d'éviter. »⁷¹

66 Concept lancé par l'ancien Président des États-Unis Georges W. Bush, suite aux attentats du 11 septembre 2001 sous prétexte de combattre le terrorisme (voir entre autres l'article de Paul-Marie de La Gorce, in *Le Monde Diplomatique*, septembre 2002, http://www.monde-diplomatique.fr/2002/09/LA_GORCE/16840 et http://www.irenees.net/bdf_fiche-notions-175_fr.html)

67 Rapport CIISE, § 4.42.

68 Idem, § 4.42.

69 Voir entre autres §§ 1.25 à 1.28.

70 Idem, § 4.25.

71 Rapport CIISE, p. XI.

Le rapport CIISE détaille étape par étape la voie à suivre pour l'intervention militaire et la post-intervention jusqu'aux... relations des intervenants avec les médias (!) qu'il n'est pas nécessaire d'analyser ici point par point, étant donné que l'essentiel est de savoir si une intervention militaire est autorisée par le droit international en vigueur et/ou souhaitée dans les relations entre les États et, si oui, dans quelles conditions (voir ci-après). C'est pourquoi nous ne ferons qu'une brève remarque sur la notion de prévention qui est présentée comme un des piliers de la « responsabilité de protéger ».

En effet, la **prévention** est présentée par la CIISE, mais aussi par le Secrétaire Général de l'ONU, comme l'aspect le plus important relatif à la « responsabilité de protéger ». De nombreuses exactions et crimes graves pourraient être évités si de nombreux moyens étaient mis en oeuvre au préalable. Selon la CIISE, le meilleur moyen d'assurer que des cas extrêmes, telle la perpétration de crimes très graves, n'apparaissent pas, est l'instauration d'un climat stable et harmonieux au sein d'une société.

Bien que ne faisant pas explicitement référence aux nombreux rapports rendus chaque année sur l'état du monde par des agences onusiennes, certaines causes profondes des conflits sont mentionnées dans le rapport de la CIISE (pauvreté, répression politique et répartition inégale des ressources)⁷². La CIISE déplore également le fardeau de la dette extérieure, la diminution de l'aide au développement ou les politiques commerciales appliquées qui pénalisent les pays du Sud⁷³. Mais tout ceci semble être cosmétique puisque la CIISE met l'accent, en tant que prévention, sur les sanctions (économique, juridique, alerte rapide, etc.) et leurs aspects opérationnels⁷⁴. Pire, elle ne fait aucune proposition concrète pour surmonter les problèmes décrits ci-dessus. Elle se contente de mentionner l'article 55 de la Charte (coopération économique et sociale internationale) sans dire qui va le mettre effectivement en oeuvre concrètement, comment et avec quels moyens. Et de renvoyer la balle aux gouvernements nationaux qui sont tenus responsables de la « bonne gouvernance, de la protection des droits de l'homme, de la promotion du développement socio-économique et de la répartition équitable des ressources »⁷⁵, sans se prononcer sur l'environnement international défavorable (aux niveaux des règles commerciales et financières en particulier) pour la plupart d'entre eux, sans tenir compte de la perte de leur souveraineté économique et politique de ce fait, ni de la corruption des dirigeants politiques pratiquée par les agents de grandes puissances ou de sociétés transnationales.

C) Arguments avancés en faveur des interventions militaires

Les deux principaux arguments avancés par la CIISE sont : la Charte de l'ONU est dépassée et les conditions d'exercice de la souveraineté ont changé depuis la fin de la 2^{ème} guerre mondiale.

1. La Charte de l'ONU dépassée

Pour les auteurs du rapport CIISE, la Charte de l'ONU est dépassée car ils estiment que « *les stratégies de l'ONU en matière de maintien de la paix, élaborées pour une époque de guerre entre États et conçues pour surveiller et consolider des cessez-le-feu convenus entre belligérants, ne sont peut-être plus adaptées à la protection de civils pris dans les mailles de luttes sanglantes entre des États et des insurgés. Dans ce contexte, le défi consiste à définir les tactiques et les stratégies d'intervention militaire propres à combler le vide qui existe actuellement entre des conceptions*

72 Idem, § 3.19.

73 Idem, § 3.8.

74 Idem, pp. 21-31.

75 Idem, § 3.1.

périmées du maintien de la paix et des opérations militaires à grande échelle qui peuvent avoir des répercussions délétères sur les civils. »⁷⁶

2. Les conditions d'exercice de la souveraineté ont changé

Les auteurs du rapport CIISE estiment également que *« les conditions dans lesquelles la souveraineté est exercée – et l'intervention pratiquée – ont radicalement changé depuis 1945. De nombreux États nouveaux sont apparus, et leur identité est encore en voie de consolidation. L'évolution du droit international a imposé de nombreuses limites à la liberté d'action des États, et ce pas seulement dans le domaine des droits de l'homme. La notion émergente de sécurité humaine a suscité de nouvelles exigences et de nouvelles attentes concernant la manière dont les États traitent leur propre peuple. Et de nombreux acteurs nouveaux jouent sur la scène internationale des rôles qui étaient précédemment plus ou moins l'apanage exclusif des États. »⁷⁷*

On peut convenir que la souveraineté des États est effectivement limitée par l'adoption des conventions internationales, pas toujours à bon escient d'ailleurs. Par exemple, les accords de l'OMC ou les traités de libre-échange (multilatéraux ou bilatéraux), contraignants juridiquement pour les États, privilégient les intérêts privés (sociétés transnationales notamment) au détriment de l'intérêt général. Il en est de même lorsqu'un État renonce à la compétence de ses tribunaux en se soumettant à la juridiction du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)⁷⁸ dans les conflits qui l'oppose aux sociétés transnationales opérant sur son territoire. A l'opposé, les traités internationaux en matière de droits humains permettent aux organes de l'ONU (Conseil des droits de l'homme et les organes de traités notamment) de surveiller la situation des droits humains dans un pays donné, mais ces organes n'ont pas le même pouvoir coercitif que l'OMC ou le CIRDI. Ces questions ne sont pas du tout abordées dans le rapport de la CIISE. Les auteurs du rapport CIISE ne proposent rien par exemple pour sanctionner les violations graves des droits humains (le droit à la vie, à la santé, à un environnement sain ou déplacement forcé des populations) commises par les sociétés transnationales.

Cela dit, il est vrai que la souveraineté, telle que défendue par certains États, est discutable. Mais, qui a l'autorité de décréter si un État donné traite correctement ou non ses citoyens ? Certainement pas les États puissants, qui sont devenus des défenseurs des intérêts privés (sociétés transnationales) plus que ceux de leurs citoyens.

Dans son rapport, la CIISE donne une définition de la sécurité humaine qui nous semble correcte : *« La sécurité humaine signifie la sécurité des gens – leur sûreté physique, leur bien-être économique et social, le respect de leur dignité et de leurs mérites en tant qu'êtres humains, et la protection de leurs droits et de leurs libertés fondamentales. »⁷⁹* Mais elle se focalise surtout sur la protection physique des gens (quand c'est possible...), renvoyant l'aspect de leur bien-être économique et social au chapitre IX de la Charte (coopération économique et sociale internationale) et aux gouvernements nationaux, sans faire de propositions concrètes et sans se soucier de la capacité de ces derniers et de l'environnement international défavorable qui mine les efforts de ceux qui veulent agir réellement en faveur de leurs populations.

76 Rapport CIISE, § 1.23.

77 Idem, § 1.33.

78 Voir à ce propos le Cahier critique n° 7 portant sur « Les traités internationaux, régionaux, sous-régionaux et bilatéraux de libre-échange », p. 14, http://www.cetim.ch/fr/publications_cahiers.php#traites

79 Idem, § 2.21.

D) Tentatives de détournement de la Charte de l'ONU

Les concepteurs de la « responsabilité de protéger » sont bien conscients qu'il est très difficile, voire impossible de modifier, dans les conditions actuelles⁸⁰, la Charte de l'ONU qui consacre l'égalité souveraine de ses États membres, exclut toute ingérence dans les affaires intérieures d'un État et interdit explicitement tout recours à la force dans le règlement des différends dans les relations internationales (voir plus haut). Ils tiennent alors un double discours : d'une part ils prétendent que la Charte est caduque dans le contexte actuel comme on vient de voir ci-dessus et, d'autre part, ils tentent de l'« interpréter » en faveur des interventions militaires en instrumentalisant les fondements de l'ONU, comme d'autres l'ont fait avant eux. Ils tenteront d'interpréter surtout la légitime défense et les actions collectives sous l'égide du Conseil de sécurité (chapitre VII de la Charte), seules exceptions aux principes de non-ingérence et de non-intervention contenues dans la Charte (voir également plus haut), allant jusqu'à suggérer au Conseil de sécurité et/ou aux États intervenants de se passer de la Charte si nécessaire (voir plus bas).

1. Les tentatives de détournement de la Charte pour légitimer les interventions militaires

La principale tentative de détournement de la Charte des Nations Unies concerne la formulation de son article 2.4 qui stipule que :

« Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à 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 ».

Les partisans d'une intervention dite humanitaire estiment qu'une telle intervention ne porterait atteinte ni à l'intégrité territoriale, ni à l'indépendance politique de l'État sur le territoire duquel l'intervention a lieu, du fait de son action circonscrite dans la durée, l'espace et les moyens⁸¹. De plus, elle ne serait pas incompatible avec les buts des Nations Unies, ceux-ci incluant le développement et l'encouragement du « respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion »⁸².

L'argument consistant à affirmer qu'une intervention dite humanitaire ne serait pas contraire aux buts énoncés par les Nations Unies du fait que parmi ceux-ci figure le respect des droits humains appartient à un raisonnement biaisé et ne tenant pas compte de l'ensemble des dispositions de la Charte. Comme déjà souligné, l'article premier de cette dernière stipule clairement le but principal de l'ONU qui consiste en particulier à :

« prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ; (...) Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ».

De plus, comment peut-on affirmer qu'une intervention militaire ne constitue pas une violation de l'intégrité territoriale d'un État, ne serait-ce que temporairement ? Et qu'en est-il du droit des peuples

80 Il faut obtenir une majorité de 2/3 des membres de l'ONU, dont tous les membres du Conseil de sécurité, pour les amendements adoptés lors d'une Assemblée dûment convoquée (cf. Articles 108 et 109 de la Charte).

81 C'est aussi l'avis des concepteurs de la « responsabilité de protéger », voir Rapport de la CIISE, § 5.26.

82 E. Pérez-Vera, *op.cit.*, p. 415.

à l'autodétermination, consacré dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits humains, si leur État est sous occupation ou sous tutelle ? L'individu pourrait-il exercer dans ces conditions ses droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ?

Même les États puissants qui pratiquent l'interventionnisme militaire se gardent bien de reconnaître formellement cette pratique internationale afin de maintenir la possibilité d'instrumentaliser le chapitre VII de la Charte, selon les circonstances et leurs intérêts. Par exemple, lors de la 54^{ème} session de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1999, beaucoup d'États membres de l'OTAN intervenus en Serbie pour la protection du Kosovo ont été très clairs à ce sujet. Ainsi, le ministre allemand des Affaires étrangères de l'époque J. Fischer énonçait dans son discours que « *Des 'interventions humanitaires' pourraient apparaître dans la pratique à l'extérieur du système des Nations Unies. Ce serait très problématique. L'intervention au Kosovo a eu lieu dans une situation où le Conseil de sécurité avait les mains liées, tous les efforts déployés en faveur d'une solution pacifique ayant échoué [...]. Cette démarche que seule justifie cette situation particulière ne doit toutefois pas créer de précédent qui affaiblirait le monopole détenu par le Conseil de sécurité pour autoriser l'emploi de la force à des fins légales à l'échelon international, et a fortiori donner carte blanche pour l'emploi extérieur de la force sous le prétexte de fournir une aide humanitaire. Ce serait ouvrir la porte à l'arbitraire et à l'anarchie et nous replongerait dans le monde du XIX^{ème} siècle.* »⁸³

Dans d'autres contextes, les États-Unis et la France ont été encore plus catégoriques, même s'ils sont actuellement farouchement en faveur de la « responsabilité de protéger ». En effet, les États-Unis avaient condamné la doctrine de la « souveraineté limitée » en 1968, avancée par l'Union soviétique pour justifier l'invasion de la Tchécoslovaquie socialiste⁸⁴. Le 12 janvier 1979, la France a pris une position sans équivoque au Conseil de sécurité concernant l'intervention vietnamienne au Cambodge :

*« L'idée selon laquelle l'existence d'un régime détestable pourrait donner un fondement à une intervention extérieure et légitimer son renversement par la force est extrêmement dangereuse, car elle aboutirait à la limite à remettre en cause l'existence même d'un ordre international en faisant dépendre du jugement de ses voisins le maintien de tout régime. »*⁸⁵

Il faut enfin souligner que la grande partie de la doctrine se prononce clairement dans le sens d'une interprétation de l'article 2.4 de la Charte des Nations Unies selon laquelle cet article met en place une interdiction générale du recours ou de la menace du recours à la force dans les relations internationales hormis les deux exceptions déjà mentionnées.

2. Les Conventions de Genève

La Charte des Nations Unies n'est pas le seul texte à être la cible d'attaques visant à légitimer l'intervention humanitaire. En effet, les *Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels* (Droit international humanitaire) ont également été lus comme pouvant permettre une telle interprétation. En effet, l'article premier commun à ces Conventions dispose que « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes

83 Discours prononcé par J. Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, à la 54^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 22 septembre 1999, cité par Olivier Corten et François Dubuisson, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité », *Revue Générale de Droit International Public*, vol.4, tome 104, 2000, p.890.

84 Cité par Robert Charvin, *Le droit international et les puissances occidentales : Tentatives de liquidation*, PubliCetim n°37, CETIM, Genève, 2013, p. 15.

85 Cf. Conseil de sécurité, S/PV 2019, 12/1/1979, § 36, cité par Robert Charvin dans son article « La guerre en Libye et la légalité internationale », publiée dans *Responsabilité de protéger et guerres 'humanitaires' : Le cas de la Libye*, op. cit., p. 72.

circonstances ». Le terme « faire respecter » a pu être interprété comme autorisant également l'emploi de la force⁸⁶. Cette lecture est toutefois aisément démentie par d'autres dispositions des Conventions, en particulier l'article 3 du second Protocole additionnel clairement intitulé « non-intervention » qui énonce : « *Aucune disposition du présent Protocole ne sera invoquée comme une justification d'une intervention directe ou indirecte, pour quelque raison que ce soit, dans le conflit armé ou dans les affaires intérieures ou extérieures de la Haute Partie contractante sur le territoire de laquelle ce conflit se produit* ».

Ainsi, il convient d'être clair sur ce point : **aucune Convention internationale ne légitime l'emploi de la force** y compris dans le but de faire cesser des violations des droits humains, sauf évidemment les interventions décidées par le Conseil de sécurité.

3. Pouvoirs illimités pour le Conseil de sécurité

Malgré cela, les concepteurs de la « responsabilité de protéger » reviennent à la charge pour attribuer un pouvoir sans limite au Conseil de sécurité, voire le pousser à violer la Charte ! En effet, la CIISE affirme que : « *Parce que les interdits et les présomptions défavorables concernant l'intervention sont si explicites dans la Charte, et puisque aucune 'exception humanitaire' à ces interdits n'est explicitement prévue, le rôle du Conseil de sécurité acquiert la plus haute importance.* »⁸⁷ Elle affirme également que c'est au Conseil de sécurité de « *prendre les décisions difficiles qui s'imposent dans les cas délicats où il s'agit de passer outre à la souveraineté d'un État.* »⁸⁸ Partant du constat que la compatibilité des décisions du Conseil de sécurité avec la Charte n'est soumise à aucun contrôle, ce qui est vrai, la CIISE suggère que ce dernier interprète à sa guise ce qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationale : « *(...) dans la mesure où il n'existe aucune disposition prévoyant le réexamen judiciaire des décisions du Conseil de sécurité, de sorte qu'il n'y a aucun moyen de trancher un différend quant à l'interprétation de la Charte. Il semble donc que le Conseil continuera de disposer d'une très grande marge de manoeuvre pour définir la portée de ce qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales.* »⁸⁹

Apparemment, l'incompatibilité avérée des décisions du Conseil de sécurité avec la Charte ne dérange pas la CIISE qui se garde bien de faire des propositions pour y remédier. Le fait que le Conseil de sécurité dérape de temps à autre dans ses prises de décision est une chose, lui apporter une caution intellectuelle et morale pour qu'il continue dans cette voie en est une autre...

4. Les interventions (collectives ou unilatérales) sans l'autorisation de l'ONU sont légitimées

Les « bons conseils » des concepteurs de la « responsabilité de protéger » pour les puissants de ce monde ne s'arrêtent pas là. Puisqu'il s'agit d'interventions « pour sauver des vies », ils recommandent aux intervenants d'obtenir « l'autorisation après les faits » ou *ex post facto*⁹⁰ ! Message bien reçu par les États-unis qui sont intervenus de manière unilatérale en Afghanistan (octobre 2001) et en Irak (mars 2003), tout en obtenant après coup l'aval de l'ONU. Pire, la CIISE encourage les interventions unilatérales, pourvu que « *la situation considérée choque les consciences* », et si le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale sont bloqués : « *Du point de vue des réalités politiques, il serait, de l'avis de la Commission, impossible de parvenir à un consensus sur un ensemble quel qu'il soit de propositions concernant l'intervention militaire qui admettrait comme valide une intervention qui ne serait autorisée ni par le Conseil de sécurité ni par*

86 Katia Boustany, « Intervention humanitaire et intervention d'humanité, évolution ou mutation en Droit International ? », *Revue québécoise de droit international*, vol. 8 n°1, 1993-1994, p. 106.

87 Rapport CIISE, § 6.13.

88 Idem, § 6.14.

89 Idem, § 6.18.

90 Idem, § 6.36.

E) Sommet mondial de l'ONU de 2005

Les principes fondamentaux de la « responsabilité de protéger » seront englobés dans la Déclaration finale du Sommet mondial de l'ONU de 2005 consacré, en théorie, à la mise en oeuvre des objectifs du Millénaire⁹². Dans les paragraphes 138 et 139 de ladite Déclaration, ils sont formulés comme suit :

« 138. C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide.

139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Nous soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'elle emporte, en ayant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate. »⁹³

Un important chapitre sera consacré dans la Déclaration finale à la création d'une Commission de consolidation de la paix qui verra le jour en 2006⁹⁴, ce qui facilitera les tâches de « reconstruction » post-intervention. Le Secrétaire général nommera en 2008 un « Représentant spécial sur la responsabilité de protéger » afin qu'il affine ce concept⁹⁵. Ainsi, l'essentiel des propositions de la CIISE sera « entériné » et les vœux de K. Annan seront exaucés.

Cela dit, le fait que le concept de la « responsabilité de protéger » soit mentionné dans un document officiel de l'ONU, que le Conseil de sécurité s'y réfère dans ses résolutions⁹⁶ ou que les deux

91 Idem, § 6.37.

92 Voir également l'article critique du CETIM sur les résultats de ce sommet, publié dans son Bulletin n° 24, octobre 2005.

93 Cf. Résolution 60/1 de l'Assemblée générale, datée du 24 octobre 2005, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1

94 Voir <http://www.un.org/fr/peacebuilding/>

95 Voir <http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>

96 Voir entre autres les résolutions n° 1706 du 31 août 2006 (Darfour) et n° 1975 du 30 mars 2011 et 2000 du 27 juillet

derniers Secrétaires général de l'ONU (K. Annan et B. Ki-Moon) militent en sa faveur⁹⁷ ne sont pas suffisants pour le *légaliser* ou le rendre contraignant juridiquement, étant donné qu'il va à l'encontre de la Charte (voir ci-après). Si les partisans de ce concept souhaitent le rendre juridiquement contraignant, il n'y a pas d'autre moyen que de modifier la Charte. Ce qui, en ce cas, signifierait la fin de l'ONU et le retour au XIX^{ème} siècle.

F) Mise en oeuvre de la « responsabilité de protéger »

Le concept de la « responsabilité de protéger » sera mis en application dans l'intervention militaire contre la Libye en 2011, alors dirigée par Mouammar Kadhafi. Dans le sillage du « printemps arabe », ce pays est en proie à des manifestations de rue (transformées rapidement en contestation armée) qui ont abouti à des violences. Contrairement à ses pratiques, le Conseil de sécurité agira très rapidement en adoptant d'abord la résolution n° 1970⁹⁸. Cette résolution, outre la saisine de la Cour pénale internationale, mettra en place toute une série de mesures (embargo sur les armes, interdiction de voyager pour un certain nombre de dirigeants libyens et les membres de la famille de Kadhafi ainsi que le gel des avoirs à l'étranger de ces derniers), tout en créant un comité pour le suivi de la mise en oeuvre des sanctions. A peine trois semaines après (17 mars 2011), le Conseil de sécurité estimera que « les autorités libyennes ne respectent pas la résolution 1970 » et adoptera une nouvelle résolution (1973). Dans la nouvelle résolution, le ton est clairement menaçant : puisque le gouvernement libyen n'accomplit pas sa « responsabilité de protéger la population libyenne » et que la situation dans ce pays constitue « une menace pour la paix et la sécurité internationales », le Conseil de sécurité décide d'autoriser les États membres qui « *agissent à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'accords régionaux et en coopération avec le Secrétaire général, à prendre toutes mesures nécessaires, nonobstant le paragraphe 9 de la résolution 1970 (2011), pour protéger les populations et zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya arabe libyenne, y compris Benghazi, tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit et sur n'importe quelle partie du territoire libyen* » (§ 4). Une zone d'exclusion aérienne sera décrétée, l'embargo sur les armes sera durci (inspections systématiques des ports, douanes, etc.) et le gel des avoirs sera élargi à tout « *fonds, autres avoirs financiers ou ressources économiques se trouvant sur le territoire des États Membres, qui sont détenus ou contrôlés, directement ou indirectement, par les autorités libyennes* » (§ 19).

C'est en se basant sur cette résolution que l'OTAN (en particulier ses trois États membres, également membres permanents du Conseil de sécurité⁹⁹), appuyés par trois pays arabes¹⁰⁰, interviendront militairement en Libye dès le 19 mars 2011. Les termes de cette résolution ne seront respectés que de manière partisane par l'OTAN et ses alliés, puisque l'objectif réel était de provoquer un changement de régime : « *Elle [opération de l'OTAN] devait protéger la population libyenne mais en réalité il s'agissait de provoquer un changement de régime. L'embargo sur les armes visait l'armée gouvernementale mais on a armé les milices de l'opposition. Les mercenaires du gouvernement étaient interdits mais les soldats et les membres des unités spéciales (en civil) de*

2011 (Côte d'Ivoire).

97 Dans son rapport portant sur ce sujet, le Secrétaire général énonce que « *lorsqu'un État refuse d'accepter une aide internationale aux fins de prévention et de protection, commet des crimes et des violations particulièrement choquants contre lesquels les populations devraient être protégées et ne répond pas à des mesures moins coercitives, il met en fait la communauté internationale au défi d'assumer les responsabilités qui lui incombent en propre.* », voir « La mise en oeuvre de la responsabilité de protéger », A/63/677, § 56, du 12 janvier 2009.

98 Adoptée le 26 février 2011, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%282011%29

99 Les États-Unis, la France, et le Royaume-Uni. D'autres pays membres de l'OTAN tels que l'Italie, la Turquie, le Danemark, le Canada, les Pays-Bas, etc, y ont également contribué.

100 Émirats arabes unis, Jordanie et Qatar.

l'OTAN et des autres pays étaient autorisés et ils ont combattu aux côtés des forces d'opposition. Les avions de l'OTAN ont combattu les troupes gouvernementales et soutenu l'opposition. Les avoirs des autorités à l'étranger ont été gelés mais les forces d'opposition ont reçu de l'argent de l'étranger. »¹⁰¹

Le résultat sera un désastre, même si les intervenants parleront du succès. Sans être exhaustifs, les éléments suivants donnent une idée sur le déroulement de cette intervention.

Les organisations humanitaires estiment le nombre de morts entre 100 à 400 avant l'intervention de l'OTAN en Libye. A la fin de l'intervention, les responsables libyens estimaient le nombre de mort entre 25 000 et 50 000, sans parler de centaines de milliers de personnes déplacées et/ou réfugiées. Plusieurs villes et des infrastructures du pays seront détruites totalement ou partiellement par les bombardements intensifs des forces de l'OTAN¹⁰². Le leader libyen, M. Kadhafi, ainsi que plusieurs membres de sa famille seront assassinés. Un changement de gouvernement sera opéré et le chaos s'installera dans le pays. Dans ces conditions et avant même la capture (vivante) puis l'assassinat de M. Kadhafi, le Conseil de sécurité se dépêchera de lever la plupart des sanctions contre la Libye, dont celle sur les armes¹⁰³.

Quant aux motivations réelles des intervenants, les éléments suivants apportent un éclairage supplémentaire et se passent de tout commentaire.

Dans un document publié en France après la chute du régime de Kadhafi, le Conseil national de transition libyen (soutenu par l'OTAN) s'engageait « à réserver à la France 35% de sa production pétrolière, en récompense au 'soutien total et permanent à notre conseil'. (...) Au même moment, le ministre français de la Défense signalait que la France avait été responsable de 35% des frappes aériennes sur les forces de Kadhafi, une curieuse coïncidence des chiffres. »¹⁰⁴

Dans sa déclaration du 28 mars 2011, le Président des États-Unis, Barak Obama, donne sa vision des choses : « Les États-Unis sont 'le garant de la sécurité globale et le défenseur de la liberté humaine'. Ils ont une responsabilité de dirigeants par rapport au reste du monde. »¹⁰⁵

Comme on vient de le voir, même avec la « bonne intention », il est difficile de soutenir le concept de « responsabilité de protéger », étant donné qu'il n'est pas possible – à l'instar de « l'intervention d'humanité » – de garantir le caractère désintéressé de l'intervention. D'ailleurs, bien qu'en faveur du concept de la « responsabilité de protéger », H.-C. Von Sponeck, l'ancien coordinateur humanitaire de l'ONU en Irak, n'est pas tendre avec l'expérience en Libye et est très sévère dans sa critique à l'encontre du Conseil de sécurité : « La tentative de mettre en œuvre la responsabilité de protéger a lamentablement échoué. (...) En autorisant les États membres à prendre 'toutes mesures nécessaires' dans la crise libyenne, le Conseil de sécurité s'est soustrait à la responsabilité de s'assurer que les conditions de la Résolution étaient respectées. Jamais dans l'histoire de l'ONU, on n'avait assisté à une attitude aussi irresponsable de la part du Conseil de sécurité. »¹⁰⁶

101 Voir Hans-Christof Von Sponeck « La responsabilité internationale de protéger : introduction et mise en œuvre, méfiance et abus », op. cit.

102 Durant les 200 jours de l'intervention, elles effectueront 26 323 sorties dont 9658 avec l'objectif de guerre (bombardements et tirs de missiles) ! (voir l'article de N. Andersson, « Entre droit d'ingérence et devoir de protéger... » op. cit., p. 57)

103 Voir la résolution S/RES/2009, adoptée le 16 septembre 2011.

104 Voir l'article de Tzvetan Todorov « Responsabilité de protéger et la guerre en Libye », in *Responsabilité de protéger et guerres 'humanitaires' : Le cas de la Libye*, op. cit., p. 148.

105 Idem, p. 149.

106 Article déjà cité.

CONCLUSION

Quel que soit le vocabulaire utilisé, les trois théories examinées dans le cadre du présent cahier sont semblables à bien des égards et visent le même objectif : apporter une caution légale et morale aux interventions militaires. Comme les deux premières, la « responsabilité de protéger » souffre des mêmes maux : elle n'est pas légale, ni applicable dans la pratique et, telle que formulée, son application n'est même pas souhaitable. Le fait qu'elle ait la faveur de la majeure partie du Conseil de sécurité et qu'elle soit englobée dans un document de l'ONU ne change rien à son statut et n'est pas suffisant pour la légaliser. C'est pourquoi d'ailleurs, ses concepteurs ont choisi la voie du détournement de la Charte de l'ONU afin de justifier les guerres injustifiables. Sauf que, comme on vient de voir dans le présent cahier, les arguments avancés sont irrecevables, étant donné que la Charte interdit explicitement tout recours à la force dans le règlement des différends dans les relations internationales et aucune Convention internationale ne légitime l'emploi de la force. Et les deux exceptions prévues dans la Charte sont bien encadrées (voir plus haut chapitre I.B.4), même si le Conseil de sécurité en abuse parfois.

Au-delà du débat juridique, comment la « responsabilité de protéger » pourrait-elle être appliquée sans tomber dans l'arbitraire total ? En effet, elle préconise la protection des populations civiles mais, réalité politique oblige (!), dans certains pays seulement (États « voyous » ou « faillis » ?), pourvu que la cause soit « juste » (qui en décidera ?), que les États puissants interviennent (mais si possible de manière désintéressée !), que le succès de l'intervention soit garanti (qui le garantira ?) et qu'une pression médiatique suffisante soit créée pour convaincre l'opinion publique en sa faveur !

De plus, la « responsabilité de protéger » se heurte au même problème principal que les précédentes théories, sans lui apporter de réponse : l'impossibilité de prouver le désintéressement total des intervenants. D'ailleurs, la pratique des États puissants ces trois dernières décennies fournissent suffisamment de preuves à cet égard, dont un certain nombre ont été mentionnées dans le présent cahier.

Pire, les partisans des théories d'ingérence font peu de cas de la souveraineté des États et du droit des peuples à l'autodétermination lorsqu'ils veulent intervenir à tout va. Ils n'ont que faire de la question de savoir dans quel cadre les peuples et les citoyens exerceront leurs droits civiques, économiques, sociaux et culturels, si leur pays est sous occupation ou sous-tutelle ! Et ils octroient aux puissants du moment la légitimité, comme au XIX^{ème} siècle, de décréter quels États sont « faillis », plus exactement quels États « manquent à leur devoir de protéger leur population ».

Dans un monde où l'émotion créée par l'image pour préparer l'opinion publique, voire la manipuler, est de plus en plus envahissante, nous ne sommes pas à l'abri des dérives et des abus. Ce qui est extrêmement dangereux pour la paix et la sécurité internationale, au sens plein du terme. Accordons le crédit à la France, malgré ses positions habituelles en faveur d'un interventionnisme militaire, d'avoir su parfois exprimer avec force ce danger, comme elle le fit devant le Conseil de sécurité concernant l'intervention vietnamienne au Cambodge en 1979 :

« L'idée selon laquelle l'existence d'un régime détestable pourrait donner un fondement à une intervention extérieure et légitimer son renversement par la force est extrêmement dangereuse, car elle aboutirait à la limite à remettre en cause l'existence même d'un ordre international en faisant dépendre du jugement de ses voisins le maintien de tout régime. »¹⁰⁷

Bien sûr, personne ne veut être spectateur des massacres. Mais des théories d'une autre époque ne

¹⁰⁷ Cf. Conseil de sécurité, S/PV 2019, 12/1/1979, § 36, cité par Robert Charvin dans son article « La guerre en Libye et la légalité internationale », op. cit.

seront d'aucun secours. Au contraire, elles confortent les puissants du moment dans leur pratique arbitraire qui ne voient le droit international en vigueur que comme un boulet à leurs pieds. Quelles que soient les insuffisances de l'ONU dans la pratique, sa Charte reste encore de nos jours révolutionnaire. C'est elle qui consacre l'égalité souveraine entre les États et l'égalité des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, mettant ainsi fin à la classification entre les peuples considérés comme « civilisé » ou « barbares ». C'est elle qui interdit les guerres, qu'elles soient « justes » ou non, et consacre le maintien de la paix et de la sécurité internationale par des moyens pacifiques. C'est elle qui consacre également la coopération internationale dans tous les domaines et le respect des droits humains. Finalement, c'est elle qui protège, sur le plan légal, les petits et faibles face à l'arbitraire des puissants. Ces arguments sont largement suffisants pour s'opposer à toute théorie guerrière, fut-elle présentée sous l'appellation de la « responsabilité de protéger ».

Remerciements

Ce cahier est édité grâce à l'appui de la Direction du développement et de la coopération – Suisse (DDC), de l'Etat et de la Ville de Genève, des Communes de Carouge, Confignon, Chêne-Bougeries, Lancy, Onex, Meyrin, Plan-les-Ouates, Vernier et de la Loterie Romande. Il s'inscrit dans le cadre du Programme Droits Humains du CETIM 2011-2013.

Droit de reproduction

*Ce cahier est disponible en français, anglais et espagnol.
Sa reproduction et/ou sa traduction dans d'autres langues sont non seulement autorisées mais encouragées, à la condition de mentionner l'édition originale et d'en informer le CETIM.*

TABLE DES MATIÈRES

RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER : PROGRÈS OU RECUL DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ?

INTRODUCTION

I. RAPPEL HISTORIQUE

A) Théorie de « l'intervention d'humanité » au XIX^{ème} siècle

1. Le contexte de l'utilisation de cette théorie
2. Ses justifications et assises doctrinales
3. Conditions de mise en œuvre
4. Limites théoriques

B) La création l'ONU et les principes de sa Charte

1. L'égalité souveraine des États
2. Le principe de non-ingérence
3. Le principe de non-intervention
4. La légitime défense

C) La théorie du « droit d'ingérence humanitaire »

1. Les opérations d'assistance humanitaire par des organismes de secours
2. La protection de convois humanitaires et des populations autorisée par le Conseil de sécurité
3. Les interventions armées unilatérales non autorisées par le Conseil de sécurité

II. LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

A) Le contexte de son élaboration

B) Le concept

1. Les crimes visés
2. Conditions d'intervention
3. Instrumentalisation des droits humains
4. La responsabilité de protéger ne se limite pas à la possibilité d'une intervention armée

C) Arguments avancés en faveur des interventions militaires

1. La Charte de l'ONU dépassée
2. Les conditions d'exercice de la souveraineté ont changé

D) Tentatives de détournement de la Charte de l'ONU

1. Les tentatives de détournement de la Charte pour légitimer les interventions militaires
2. Les Conventions de Genève
3. Pouvoirs illimités pour le Conseil de sécurité
4. Les interventions (collectives ou unilatérales) sans l'autorisation de l'ONU sont légitimées

E) Sommet mondial de l'ONU de 2005

F) Mise en œuvre de la « responsabilité de protéger »

CONCLUSION