

# **LE PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER :**

## **AVANCÉE DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE OU ULTIME AVATAR DE L'IMPÉRIALISME ?**

**Jean-Marie Crouzatier,**

Faculté de droit, université de sciences sociales, Toulouse-I

Courriel : [jmrouzatier@wanadoo.fr](mailto:jmrouzatier@wanadoo.fr)

*Revue ASPECTS, n° 2 - 2008, pages 13-32*

Résumé : L'intervention humanitaire qui consiste à secourir des personnes sans tenir compte de leur nationalité ou de leur appartenance politique ou religieuse est souvent présentée comme antinomique de l'activité politique ; univers du cynisme et des intérêts de puissance. Ce fut sans doute le cas dans les années soixante-dix, lors de l'émergence des ONG « sans frontières » ; mais aujourd'hui l'humanitaire est devenu une ressource comme une autre pour les grandes puissances. Elles l'instrumentalisent soit pour occulter leur absence de volonté politique dans un conflit (Yougoslavie, Rwanda), soit pour le mettre au service de leur désir d'hégémonie (Kosovo, Irak). C'est dans ce contexte qu'est apparue en 2002 l'idée qu'il est de la responsabilité de la communauté internationale de protéger une population contre des catastrophes ou des violences lorsque l'État dont elle relève n'est pas disposé à le faire ou en est incapable. Cette « responsabilité » peut-elle consister dans une guerre officiellement motivée par le secours d'une population touchée par la répression ? C'est la question qui est au cœur de cette étude : l'analyse est centrée sur le droit pour un État, ou plusieurs, d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre État dans un but officiellement humanitaire, et sur les dangers qui découlent de la reconnaissance de ce droit. Car officialiser une « responsabilité de protéger » – y compris par la force – ne doit pas occulter l'existence bien réelle d'une obligation de réaction non armée de la communauté internationale face à de graves violations des droits de la personne et du droit humanitaire, et la fréquente inexécution de cette obligation par les États. Dans la plupart des cas, le problème est moins le manque de moyens juridiques que l'absence de volonté politique d'utiliser les mécanismes existants : dans ces conditions, quelle est l'utilité du principe ?

Mots-clés : Droit humanitaire, protection des populations civiles, ingérence, impérialisme

### **■ INTRODUCTION**

Depuis deux décennies la problématique de l'humanitaire a envahi la politique internationale : en témoignent aux Nations unies les nombreuses délibérations et résolutions du Conseil de sécurité sur les questions humanitaires, les multiples opérations de maintien de la paix justifiées par des considérations humanitaires, et la création d'un « département des affaires humanitaires » ; les grandes puissances ont déployé des troupes pour des motifs humanitaires, et l'aide humanitaire

est devenue une composante essentielle de leur politique étrangère et prend une part toujours plus importante de l'aide publique au développement ; enfin le nombre des organisations non gouvernementales (ONG) oeuvrant dans le champ de l'humanitaire (soins sanitaires d'urgence, vivres et accueil, réhabilitation et reconstruction) augmente de façon spectaculaire. L'intervention humanitaire qui consiste à secourir des personnes sans tenir compte de leur nationalité ou de leur appartenance politique ou religieuse, est souvent présentée comme antinomique de l'activité politique, univers du cynisme et des intérêts de puissance. Ce fut sans doute le cas dans les années soixante-dix, lors de l'émergence des ONG « sans frontières » ; mais aujourd'hui l'humanitaire est devenu une ressource comme une autre pour les grandes puissances. Elles l'instrumentalisent soit pour occulter leur absence de volonté politique dans un conflit (Yougoslavie, Rwanda), soit pour le mettre au service de leur désir d'hégémonie (Kosovo, Irak).

C'est dans ce contexte qu'est apparue en 2002 l'idée qu'il est de la responsabilité de la communauté internationale de protéger une population contre des catastrophes ou des violences lorsque l'État dont elle relève n'est pas disposé à le faire ou en est incapable : le Conseil de sécurité en a discuté en mai 2002 avant l'adoption par l'Assemblée générale du document final du Sommet mondial de 2005. Ce document affirme que « c'est à chaque État qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité » ; il prévoit si nécessaire la mise en œuvre de « moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés [...] afin d'aider à protéger les populations » ; mais les chefs d'État et de gouvernement se disent « prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte [...] lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations ».

Ce texte n'apporte rien de nouveau : l'inspirateur du « droit » ou « devoir d'ingérence », Bernard Kouchner, utilisait en 1988 les mêmes termes pour le justifier : « Quand un gouvernement n'est pas à même de protéger sa population, c'est à la communauté internationale qu'il revient de le faire. Dans ces cas là, ce sont les victimes qu'il faut écouter et non les dictateurs qui croient représenter les victimes » (Perrot, 83). Mais l'idée semble désormais endossée par la communauté internationale. Or le principe de la « responsabilité de protéger » n'est pas anodin puisqu'il contient potentiellement la possibilité de déclencher un conflit, au nom de la défense des populations civiles.

Certes l'intervention humanitaire peut recouvrir des actions aussi variées que les protestations diplomatiques, des actions médicales de secours d'urgence, des pressions politiques, des sanctions économiques comme le rappelle la résolution 1674 du Conseil de sécurité (28 avril 2006) sur la protection des civils dans les conflits armés ; mais elle peut aussi consister dans une guerre officiellement motivée par le secours d'une population touchée par la répression. C'est cette dernière question qui sera au cœur de cette étude : l'analyse sera centrée sur le droit pour un État, ou plusieurs, d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre État dans un but officiellement humanitaire, et sur les dangers qui découlent de la reconnaissance de ce droit. Car officialiser une « responsabilité de protéger » par la force ne sert qu'à masquer l'existence bien réelle d'une obligation de réaction non armée de la communauté internationale face à de graves violations des droits de la personne

et du droit humanitaire, et l'inexécution de cette obligation par les États le plus souvent. Dans la plupart des cas, le problème est moins le manque de moyens juridiques que l'absence de volonté politique d'utiliser les mécanismes existants : dans ces conditions, quelle est l'utilité du principe ?

## ■ LA GENÈSE DU PRINCIPE DE LA « RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER »

Le principe d'une « responsabilité de protéger » est présenté comme une réforme profonde du droit international traditionnel afin de le mettre en accord avec les valeurs actuelles de la communauté internationale ; plus précisément la mise en œuvre de la « responsabilité de protéger » permettrait d'assurer le respect effectif des droits humains et du droit humanitaire. Or cette idée présentée comme révolutionnaire n'a rien de nouveau. Et le principe énoncé n'est qu'une « nouvelle parure » (Boisson de Chazournes et Condorelli) d'une pratique déjà bien établie, même si sa légalité reste toujours contestée par certains.

### ■ De « l'intervention d'humanité » au droit d'ingérence

C'est au <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle qu'apparaissent les « interventions d'humanité », en vertu d'une doctrine qui postule que lorsqu'un gouvernement, même agissant dans le cadre de ses prérogatives souveraines, viole les droits humains, un droit d'intervention unilatérale est légitime. Sur ce fondement, et grâce à différents régimes juridiques, les puissances occidentales revendiquent alors la possibilité de protéger leurs nationaux résidant dans l'empire turc, puis par extension les sujets turcs ayant la religion de l'État intervenant. En l'occurrence il s'agit pour les Européens de protéger les minorités chrétiennes dans un empire ottoman défaillant. Le <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle voit se multiplier les ingérences diplomatiques et militaires, après que la France et l'Angleterre aient aidé la Grèce à se libérer de la domination turque : une intervention expressément justifiée par des considérations humanitaires. En 1856, dans le traité de Paris, la Turquie reconnaît d'ailleurs le droit d'intervention des puissances européennes sur son territoire pour des motifs d'humanité, afin de protéger en particulier les chrétiens turcs. C'est sur la base de ce traité que la France intervient en 1860 au Liban pour faire cesser les massacres de chrétiens maronites, « dans un sentiment d'humanité » selon le ministère français des Affaires étrangères ; elle fera de même plus tard lors des massacres perpétrés en Arménie, puis en Crète et en Macédoine.

Mais à cette époque, la pratique ne concerne plus seulement la Turquie. Les puissances européennes s'érigent en juges des pratiques des autres États ou d'organisations politiques : elles émettent des protestations contre les persécutions subies par les juifs en Roumanie entre 1866 et 1878 ; elles interviennent diplomatiquement auprès du sultan du Maroc en 1909 pour demander l'abolition des tortures pratiquées contre les opposants politiques ; la France réclame un traitement non discriminatoire pour les chrétiens japonais (1869), et les États-Unis font de même pour les juifs russes (1904). Ce dernier État ne se limite d'ailleurs pas à des moyens diplomatiques pour « libérer » Cuba de l'oppression espagnole (1898) en faisant valoir des considérations d'humanité (la répression des insurgés par les troupes espagnoles). Des arguments humanitaires sont même mobilisés pour justi-

fier la colonisation : Léopold II réussit à faire reconnaître ses droits souverains sur le territoire congolais en prétendant agir sur la base de considérations philanthropiques, notamment la nécessité de libérer les Africains des esclavagistes afro-arabes et de les émanciper de pratiques culturelles considérées en Occident comme barbares (Corten, 16-18)... Plus près de nous, l'Allemagne hitlérienne expliqua l'invasion de la Tchécoslovaquie et de la Pologne en prétendant que ces États défaillants ne parvenaient plus à protéger les minorités allemandes opprimées par des groupes « terroristes ». On comprend qu'en 1944, les puissances alliées proclament dans la Charte des Nations unies l'égalité souveraine des États et le principe de non-intervention, ainsi que l'interdiction du recours à la force et à la sécurité collective en cas de menace à la paix et à la sécurité internationale : autant de garanties contre les interprétations unilatérales abusives qui avaient caractérisé jusque-là l'histoire des relations internationales. Pourtant les États-Unis reprendront l'argument humanitaire et la nécessité de sauver la vie de citoyens nord-américains pour envahir Saint-Domingue en 1965 et La Grenade en 1983 ; la France avait fait de même pour une opération militaire à Kolwezi en 1978, et Israël à Entebbe en 1976. Par contre ces mêmes États fustigeront le Vietnam en 1979 lorsque son armée mettra fin à l'un des régimes les plus meurtriers du siècle au Cambodge. Rien de nouveau décidément puisqu'en 1912, Henry Bonfils (178) écrivait déjà : « Si nous interrogeons la pratique internationale, nous constatons que les États ont tour à tour invoqué ou repoussé le devoir d'intervention selon leurs intérêts bien ou mal compris. Ils n'ont en général obéi qu'à des calculs égoïstes. Quand ils ont jugé profitable à leur politique, à leur ambition, de se mêler des affaires d'un autre État, ils ont revendiqué le droit d'intervenir. Ont-ils cru trouver leur avantage à écarter ou à empêcher l'intervention active d'autres États, ils leur ont contesté la faculté d'intervenir ».

Comment justifier aujourd'hui une ingérence manifeste ? En la camouflant sous la notion de sécurité collective ; et/ou en mettant en avant les motifs humanitaires. La dérive débute après l'opération militaire « Tempête du désert » contre l'Irak. L'opération ne comporte aucun volet humanitaire puisque les États-Unis pratiquent une « guerre propre et professionnelle » ; l'Irak refuse d'ailleurs l'accès de son territoire aux organisations humanitaires. Mais l'appel lancé par le président états-unien aux Irakiens pour qu'ils renversent le régime est suivi de soulèvements kurdes au Nord et chiites au Sud. La répression se traduit par des exécutions en masse et un exode massif. Le président Bush se dit « troublé » par ce drame, mais l'empire n'intervient pas. Ce sont les opinions publiques occidentales qui poussent les gouvernements à prendre une décision ; ces derniers souhaitent prendre l'humanitaire à leur compte. Mais comment justifier cet « humanitaire d'État » alors que l'article 2 de la Charte de l'ONU mentionne l'exclusivité de la compétence étatique sur les affaires intérieures, et surtout le principe de non-ingérence dans les affaires d'un autre État ? Ils vont trouver la réponse dans un concept lancé en 1987 par Bernard Kouchner et Mario Bettati : celui de « droit d'ingérence humanitaire », puis – ce « droit » paraissant décidément trop opposé au droit international et au droit des Nations unies – celui de « devoir d'ingérence humanitaire ». L'expression « ingérence humanitaire » est un oxymoron, c'est-à-dire une alliance de mots contradictoires, comme « développement durable » ou « guerre juste » (Perrot, 44, 45). La diplomatie française s'inspirera pourtant de ce mariage paradoxal entre l'illégalité et le devoir (Perrot, 55) pour proposer à l'ONU le projet de résolution adopté le 8 décembre 1988 sur « l'assistance humanitaire aux victimes de catas-

trophes naturelles et de situations d'urgence ». Une résolution de même inspiration adoptée le 14 décembre 1990 prévoit la création de « couloirs humanitaires d'urgence » temporaires pour les distributions d'aide médicale au cours d'un conflit armé. On a voulu y voir une révolution du droit international et la consécration du droit d'ingérence. Or le texte de ces résolutions est clair : il n'est nulle part question de droit ou de devoir d'ingérence. Les États sont « invités » à faciliter l'accès des secours, et à apporter leur appui aux organisations humanitaires. L'idée sera reprise par le Conseil de sécurité le 5 avril 1991 pour réagir à la situation en Irak : la résolution 688 condamne la répression et « insiste pour que l'Irak permette un accès immédiat aux populations qui ont besoin d'assistance » ; ainsi débute l'opération « *Provide Comfort* » dans les zones de sécurité au nord du 36<sup>e</sup> parallèle. Donc l'État qui accepte l'existence de ce droit à l'assistance aux populations victimes ne peut plus prétendre que le sort de ces populations relève de son domaine réservé ; s'il refuse de se conformer à l'obligation d'assistance, il pourra être soumis à des mesures de rétorsion ou de représailles non armées pour l'amener à modifier son comportement ; mais les mesures armées unilatérales restent exclues, à l'exception des mesures coercitives collectives décidées par le Conseil de sécurité.

L'ingérence, même « humanitaire », reste donc aujourd'hui illégale. Il existe bien en droit international une obligation pour chaque État de réagir à des violations des droits fondamentaux de la personne ; elle est corroborée par toute une série de sources juridiques, notamment, les dispositions relatives aux Droits de l'homme énoncées dans la Charte des Nations unies (en particulier son article 55 selon lequel « les Nations unies favoriseront [...] le respect universel et effectif des Droits de l'homme et des libertés fondamentales... ») ; la Déclaration universelle des Droits de l'homme (en particulier son article 28 qui institue un droit pour chaque personne à l'instauration d'un ordre international des Droits de l'homme) ; la Convention contre le génocide ; le Statut de la Cour pénale internationale ; et les autres accords et pactes internationaux relatifs aux Droits de l'homme. Et ce principe n'est pas nouveau puisque les quatre conventions de Genève de 1949, qui contiennent l'essentiel du droit humanitaire, consacrent dans un article 1 commun l'obligation pour les États signataires de « respecter et *faire respecter* » leurs dispositions... Le principe est d'ailleurs utilisé par la Cour internationale de justice pour condamner les États-Unis dans l'affaire des « activités militaires et paramilitaires au Nicaragua » pour « violation de l'obligation de faire respecter le droit humanitaire » ; il est rappelé et mis en exergue par la Cour dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification du mur dans les territoires palestiniens (paragr. 159). La Cour rappelle que l'article 1 s'applique à tous les États, liés ou non par les conventions en question, et leur impose de faire respecter les prescriptions de ces instruments : négativement en refusant de reconnaître les situations illicites ; positivement en veillant, dans le respect de la Charte des Nations unies, à faire cesser ces situations et à faire respecter par les protagonistes à un conflit le droit international humanitaire.

Mais cette obligation porte sur une intervention *non armée* ; elle ne remet pas en cause l'interdiction d'une intervention armée. Les promoteurs du « droit d'ingérence » soutenaient que la disposition de la Charte relative à l'interdiction du recours à la force s'efface devant la protection des droits de la personne (Corten et Klein, 165). Or rien dans le texte de la charte ni dans la pratique internationale ne permet d'étayer cette affirmation. La Charte n'autorise le Conseil de sécurité à

prendre des mesures coercitives que lorsque la paix est rompue ou menacée : ce qui couvre peut être les cas de violation massive des Droits de l'homme (apartheid ou génocide) ; mais pas les cas de détresse humaine qui, malgré leur gravité, ne mettent pas en cause la sécurité internationale. Or ce sont les cas les plus fréquents et les plus graves. Si l'État en cause refuse l'assistance humanitaire ou lui fait obstacle, il s'agit d'un abus de souveraineté ; mais même un tel abus ne peut justifier le recours à la force, ni de la part d'un État ni de la part des Nations unies. Lorsqu'un État est accusé de manquer à ses obligations, il existe des procédures de règlement pacifique des différends prévues dans les différents instruments internationaux précités, et des moyens de pression ou de coercition autres que militaires. La Cour internationale de justice l'a rappelé dans son arrêt du 27 juin 1986 sur l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, confirmant l'inadmissibilité des interventions armées pour assurer le respect des droits humains.

### ■ De la « sécurité humaine » à la « responsabilité de protéger »

La nécessité de protéger les populations civiles en extrême détresse, en particulier lors des conflits internes, réapparaît dans le rapport remis le 1er décembre 2004 au secrétaire général des Nations unies par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement. Intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », ce rapport établit une évaluation des menaces pesant sur la paix et la sécurité internationales, et des moyens politiques et institutionnels d'y faire face ; il recommande des mesures propres à donner aux Nations unies les moyens de pourvoir à la sécurité collective au <sup>xxi</sup><sup>e</sup> siècle. Le Groupe revendique donc une nouvelle conception de la sécurité collective, plus large puisqu'englobant les menaces de toutes natures et de toutes origines, anciennes et nouvelles, et impliquant tant les États – acteurs traditionnels – que les groupes et entités non étatiques, les organisations de solidarité internationale, et les individus. Cette approche globale qui fonde le concept de « sécurité humaine » a pour ambition de rendre le système de sécurité collective plus efficace et équitable.

Les menaces qu'affronte la communauté internationale au <sup>xxi</sup><sup>e</sup> siècle sont en effet diverses par leur nature. Les plus évidentes sont d'ordre politique et militaire ; il s'agit des conflits entre États, mais aussi des conflits internes, tels que les guerres civiles. Les menaces sont également d'ordre économique et social : l'aggravation de la pauvreté s'accompagne de l'accroissement des inégalités dans le monde en général, et des inégalités de revenus dans de nombreux pays pauvres. Conjuguée à des inégalités ethniques ou régionales, elle exacerbe les ressentiments qui attisent la violence. S'ils ne conduisent pas toujours à la guerre, l'explosion démographique, la pauvreté, l'urbanisation et le chômage se combinent souvent pour répandre le phénomène de délinquance dans les pays en développement. La communauté internationale ne peut enfin plus ignorer la menace sanitaire. Au cours des trente dernières années, de nouvelles maladies infectieuses sont apparues (VIH/sida, SRAS), d'anciennes maladies que l'on croyait éradiquées sont resurgi (poliomyélite), et de plus en plus d'entre elles résistent à un nombre croissant d'antibiotiques essentiels. Ces tendances s'expliquent par le délabrement des services de santé publique aux niveaux local et mondial. Or, la sécurité du pays le plus riche peut dépendre de l'aptitude du pays le plus pauvre à contenir une maladie nouvelle.

Ces menaces diverses sont également interdépendantes, puisque les problèmes que sont le terrorisme, les guerres civiles ou la misère ne peuvent être envisagés indépendamment les uns des autres : si l'extrême pauvreté et les maladies infectieuses sont en soi des menaces, elles constituent aussi le terreau d'où surgissent d'autres menaces, dont les guerres civiles.

Le rapport insiste sur le fait que le caractère multiforme et la globalité des menaces provoquent une dilution de la notion classique de guerre. La violence, mi-interne mi-internationale, est désormais plus diffuse : d'abord parce que la « mise-hors-la-loi » de la guerre a contribué à en faire une réalité insaisissable ; ensuite, parce qu'elle est souvent le fait d'acteurs non étatiques au statut juridique contesté. Le concept plus large de sécurité humaine permet de prendre en compte le rôle grandissant de ces organisations non étatiques.

Le concept de sécurité humaine précisé dans le rapport de 2004 fonde la responsabilité pour la communauté internationale de protéger une population contre des catastrophes lorsque l'État dont elle relève n'est pas disposé à le faire ou en est incapable : un principe discuté par le Conseil de sécurité en mai 2002 à la suite de la remise d'un rapport sur la responsabilité de protéger les populations en grave détresse humanitaire, puis inscrit par l'Assemblée générale dans le document final du Sommet mondial de 2005 (paragr. 138 et 139), et enfin officialisé par la résolution 1674 (2006) du Conseil de sécurité consacré à la protection des civils dans les conflits armés (paragr. 4). Or les rapports de 2001 et 2004 apparaissent comme une justification a posteriori de l'intervention au Kosovo (c'est d'ailleurs le cas du Kosovo qui a motivé la constitution par le secrétaire général des Nations unies de la commission de l'intervention et de la souveraineté des États). Le document final affirme que « c'est à chaque État qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité » ; il prévoit si nécessaire la mise en œuvre de « moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés [...] afin d'aider à protéger les populations » ; et les chefs d'État et de gouvernement se disent « prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte... lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations ».

Le rapport sur la « responsabilité de protéger » souligne qu'un État souverain est certes habilité en droit international à exercer une compétence exclusive et totale à l'intérieur des frontières de son territoire, et les autres États ont l'obligation correspondante de ne pas intervenir dans les affaires intérieures d'un État souverain. Mais l'intervention à des fins de protection humaine, y compris l'intervention militaire dans des cas extrêmes, est admissible lorsque des civils sont en grand péril ou risquent de l'être et que l'État en question ne peut pas ou ne veut pas mettre fin à ce péril ou en est lui-même l'auteur. Il rappelle que le Conseil de sécurité s'est montré de plus en plus disposé, ces dernières années, à agir sur cette base. Ainsi en 1992, la résolution 794 (3 décembre) du Conseil de sécurité autorise les États membres à utiliser les moyens militaires nécessaires pour assurer la sécurité des opérations d'assistance humanitaire entreprises par les Nations unies en Somalie ; elle est adoptée par le Conseil dans le cadre de ses pouvoirs de maintien de la paix, sur la base du chapitre VII, alors qu'aucune agression n'a eu lieu et que le conflit a un caractère exclusivement interne. Deux ans plus tard, face au drame

des réfugiés qui suit le génocide au Rwanda, la résolution 929 (22 juin 1994) du Conseil autorise une intervention française « visant à contribuer de manière impartiale à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda... ». C'est encore en vertu du chapitre VII que le Conseil de sécurité autorise le 31 juillet 1994 (résolution 949) les États membres à constituer une force multinationale pour obtenir le rétablissement au pouvoir en Haïti du président Aristide évincé par les militaires : la crise était purement interne, mais l'afflux de réfugiés sur les côtes nord américaines marquait sa dimension humanitaire. En octobre 1999, c'est toujours sur le fondement du chapitre VII qu'une intervention humanitaire internationale se déroule au Timor oriental conformément à la résolution 1264 du Conseil de sécurité (12 septembre 1999), pour mettre fin aux exactions des milices pro-indonésiennes contre la population civile.

Pour les partisans du principe, la pratique internationale confirme donc l'idée d'une responsabilité internationale de protéger les populations civiles car les conflits actuels sont caractérisés par une vulnérabilité de plus en plus grande de ces dernières, qui sont souvent prises délibérément pour cible. Ils considèrent que le Conseil de sécurité peut autoriser des mesures coercitives à l'encontre d'un État souverain, pour des événements qui se produisent à l'intérieur de ses frontières. Le principe de non-intervention s'efface en effet lorsque les populations civiles sont les victimes de crimes internationaux ou de catastrophes humanitaires : génocide, violations massives du droit international humanitaire ou nettoyages ethniques massifs par l'expulsion forcée et la terreur.

## ■ L'INSTRUMENTALISATION DU PRINCIPE DE LA « RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER »

En adhérant au concept de « sécurité humaine » qui globalise les menaces et justifie ainsi l'idée de « guerre mondiale et totale contre le terrorisme », les puissances occidentales fondent le principe de la « responsabilité de protéger » les populations civiles prises au piège d'une guerre civile. Elles pensent ainsi désarmer les critiques qu'a suscitées leur intervention militaire au Kosovo.

Sous une apparence généreuse et désintéressée, le principe posé est cependant lourd de dangers. L'histoire européenne et occidentale témoigne de conquêtes, des croisades, des génocides, des guerres coloniales, de l'exploitation économique et sociale : au nom de Dieu, de la civilisation, du développement... Sans être exagérément pessimiste, comment ne pas soupçonner que l'assistance au nom de l'humanitaire repose sur des motifs politiques et opportunistes ? Le projet impérial reste identique, simplement affublé de l'adjectif humanitaire.

### ■ L'instrumentalisation politique : une « responsabilité » assumée par les grandes puissances

L'humanitaire d'État apparut à l'occasion de la première guerre en Irak a permis de répondre aux pressions de l'opinion publique et de masquer l'absence de projet politique des grandes puissances. Il en fut de même en Somalie : l'opération « *Restore Hope* » organisée par les USA sous drapeau onusien en 1992 pour mettre fin à la famine mobilise 37 000 soldats pour acheminer la nourriture et ap-

porter des soins médicaux. Mais le volet politique (désarmement des factions, restauration de l'État, reconstruction économique) est absent. Les dérapages sont de plus en plus fréquents jusqu'à l'affrontement direct entre les forces américaines et les milices locales, pendant lequel des soldats mandatés par l'ONU au nom de l'humanitaire ont ouvert le feu sur des civils. La leçon est claire : l'humanitaire n'est qu'un expédient temporaire ; il ne peut éviter de s'attaquer aux problèmes politiques dont la famine n'est qu'une conséquence. Même absence de projet politique en ex-Yougoslavie jusqu'en 1994 : lorsque sous la pression de l'opinion publique les gouvernements occidentaux créent la FORPRONU en février 1992, sa mission n'est pas d'assurer la protection des populations, mais celle des convois humanitaires. Ce n'est qu'en 1994 que la FORPRONU reçoit une mission militaire, c'est à dire une fois « l'épuration ethnique » achevée... Même attitude enfin au Rwanda, au cours de ce qui est le plus récent génocide du siècle : après le retrait des 2 500 Casques bleus de la MINUAR, les milices hutus tuent en trois mois près de 500 000 Tutsis et Hutus modérés. Le Conseil de sécurité charge la France de créer une zone de sécurité au sud-ouest pour accueillir les réfugiés (opération Turquoise). Mais les camps ainsi organisés et alimentés par les ONG et l'ONU vont abriter les miliciens hutus responsables des massacres... Ici encore, l'opération humanitaire permet aux grandes puissances de se dégager de leurs responsabilités tout en calmant l'émotion de l'opinion, et de masquer le peu d'intérêt que représente pour elles le drame rwandais.

Par la suite, l'humanitaire va se trouver instrumentalisé et mis au service de la politique de puissance. En mars 1999, le bombardement de la Serbie par l'aviation de l'OTAN est une violation du droit international, du droit des Nations unies et du droit de l'OTAN : le droit international qui interdit de frapper militairement un État qui n'a agressé aucun autre État ; le droit des Nations unies qui subordonne une initiative militaire à un mandat du Conseil de sécurité ; le droit de l'OTAN qui en fait une alliance défensive chargée de porter secours à un membre faisant l'objet d'une agression. Or ces frappes militaires sont justifiées par « la défense des populations civiles et les valeurs communes aux démocraties parlementaires ». Certes une intervention rapide aurait dû permettre d'éviter le « nettoyage ethnique » déjà pratiqué par les troupes serbes contre les Bosniaques ; ce ne fut pourtant pas le cas, et cette intervention « humanitaire » n'échappe ni aux interrogations, ni aux critiques. D'abord parce que la stratégie aérienne de l'OTAN voulue par les États-Unis (Zéro mort) a provoqué l'évacuation des 1 300 observateurs de l'OSCE et des ONG basés au Kosovo ; la population albanaise a ainsi été laissée sans défense face à la répression de la police et des milices serbes, ce qui est troublant si l'on considère les buts affichés par l'OTAN : la protection d'une population menacée de déportation et de génocide. Ensuite parce qu'il était évident pour les observateurs que des bombardements destinés à obliger le régime serbe à stopper les exactions et à accepter les accords de Paris auraient un effet inverse, le poussant à durcir son attitude d'autant qu'un consensus s'était formé dans la population serbe pour le soutenir en raison des « dommages collatéraux » considérables causés dans la population civile et parmi les bâtiments civils, ruinant la Serbie et le Kosovo. Enfin parce que les vraies raisons de cette intervention voulue, décidée et conduite par le gouvernement étasunien sont apparues clairement : refouler la Russie, endiguer la montée en puissance de l'Union européenne, trouver une nouvelle raison d'être à l'OTAN théoriquement condamnée après l'effondrement du bloc communiste... La « catastrophe humanitaire » a été décrétée pour justifier un droit d'ingérence :

l'ingérence de la puissance hégémonique à l'égard des plus faibles. Aussi n'est-il pas surprenant que les réactions les plus vives à l'intervention au Kosovo se soient faites entendre dans le Tiers-Monde où elle a été perçue comme l'ultime manifestation de l'impérialisme. La déclaration du sommet du groupe des 77 réuni à La Havane le 14 avril 2000 rejette « le soi-disant droit d'intervention humanitaire qui n'a aucun fondement juridique dans la Charte des Nations unies et dans les principes généraux du droit international public [...] L'assistance humanitaire doit être entreprise dans le strict respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États concernés [...] et avec leur approbation ». D'autant que comme la plupart des interventions « humanitaires », celle du Kosovo s'est accompagnée de nombreuses violations flagrantes du droit humanitaire par les forces de l'OTAN (Bannelier, 145 et suiv.).

Le premier danger du principe de la « responsabilité de protéger » est donc celui du relativisme : les différentes justifications de l'intervention « humanitaire » mettent en lumière de façon aveuglante la fiction que constitue le principe de l'égalité souveraine des États. La responsabilité de protéger doit s'interpréter au regard des rapports de force internationaux : la décision étant prise par le Conseil de sécurité, le rôle prépondérant qu'y jouent les pays du Nord rend invraisemblable que l'intervention s'applique au territoire de l'un d'entre eux ou dans des régions dénuées d'intérêt à leurs yeux. Parmi ces dernières, celle du Darfour : depuis plus de trois ans, l'action conjuguée des Nations unies et de l'Union africaine n'a pu mettre un terme au drame du Darfour, qualifié de génocide par le gouvernement des États-Unis, de crise humanitaire grave par le secrétaire général des Nations unies. Explication : les difficultés d'accès à l'information crédible, le comportement non coopératif du gouvernement de Khartoum, les délais nécessaires aux missions d'établissement des faits des Nations unies... mais à partir du printemps 2004, les exactions commises ne font plus de doute, et le Conseil de sécurité vote plusieurs résolutions en vertu du chapitre VII intimant à Khartoum d'assurer la protection des civils, l'accès de l'aide humanitaire et le désarmement des milices. L'UA de son côté choisit de ne pas heurter de front le gouvernement soudanais pour faire admettre progressivement sa présence militaire et maintenir le dialogue entre Khartoum et les Nations unies. Mais le déploiement des casques blancs a fait l'objet d'importants retards pour des raisons de capacités défaillantes et de désaccords politiques ; puis leur mandat et leurs moyens sont apparus notoirement insuffisants pour assurer la protection des populations : de l'avis général, l'UA a failli à sa responsabilité de protection. Quant au Conseil de sécurité, l'opposition de la Chine, de la Russie et de ses membres non permanents du Sud a considérablement amoindri l'impact des résolutions proposées par les puissances occidentales. Tout au plus a-t-il décidé en 2005 la création d'une commission d'enquête sur les crimes au Darfour, suivie de la saisine de la Cour pénale internationale, qui apparaissent comme l'aveu d'un échec. Le cas du Darfour prouve que plus de dix ans après le génocide rwandais, le Conseil de sécurité et le secrétaire général qui ont posé la responsabilité de protéger au centre de leur discours ont échoué par absence de volonté à la placer au cœur de leur action

Le second danger du principe est celui du subjectivisme : les efforts pour imaginer un droit d'usage de la force dans des cas où une aide désintéressée serait indispensable aux populations locales sont louables ; mais comment introduire un tel concept dans le droit international sans tomber dans le piège du subjectivisme ? C'est en effet l'intervenant qui va décider, selon ses propres critères moraux et

politiques, en fonction d'une information le plus souvent partielle, qui est la victime dans un conflit interne ; quelle population mérite une intervention, et quelle autre peut attendre... Selon le bon plaisir des États-Unis et/ou des grandes puissances, les violences subies seront qualifiées d'insoutenables pour les Kurdes, mais pas les chiïtes, les Somaliens mais pas les Tchétchènes, les Bosniaques mais pas les Tibétains ; et les États qualifiés de « voyous » selon des critères variables, pourront à tout moment faire l'objet d'une intervention... On rétorquera à juste titre que la décision n'est plus individuelle mais collective dans le cadre des Nations unies ; pourtant la pratique récente du Conseil de sécurité montre que ses interventions – ou son absence d'intervention au Vietnam et en Afghanistan hier, dans les territoires palestiniens ou au Darfour aujourd'hui – ne sont pas moins subjectives que celles des États pris individuellement ; la seule différence est que la subjectivité est mutilatéralisée et centralisée entre les mains de certains États qui peuvent décider quelle sera la guerre juste. De plus, au nom de l'éthique de « l'extrême urgence », des actions humanitaires armées pourront toujours être menées unilatéralement par certains États en cas de blocage du Conseil de sécurité. Il suffit de considérer le passé récent : la démission du Conseil de sécurité est patente lors de la guerre menée par les États-Unis contre l'Afghanistan depuis 2001, et l'Irak depuis 2003. Dans le premier cas, la résolution 1368 adoptée à l'unanimité le 12 septembre 2001 sera considérée par les États-Unis comme légitimant leur intervention en Afghanistan. Les attaques du 11 septembre y sont présentées comme « une menace à la paix et à la sécurité internationales » (référence au chapitre VII de la Charte), et le texte reconnaît « le droit à la légitime défense individuelle et collective ». Or l'utilisation du concept de légitime défense est sans doute exagérée s'agissant d'attaques perpétrées à partir du territoire des États-Unis, par des appareils étasuniens et contre des cibles situées aux États-Unis ; d'autre part la légitime défense cesse dès que le Conseil de sécurité, responsable de la sécurité internationale, prend le relais : ce qu'il n'a jamais fait en Afghanistan. Concernant l'Irak, les arguments utilisés depuis 2002 pour justifier l'invasion militaire sont multiples : le régime de Saddam Hussein aurait encouragé et financé les attentats suicides contre Israël ; il aurait développé des armes de destruction massive, chimiques, biologiques et nucléaires ; son régime serait la dictature la plus sanguinaire de la région : justifications sécuritaires d'un côté, humanitaire et démocratique de l'autre. En ce sens, Washington a évidemment souhaité poser un précédent qui dessinerait les contours d'une nouvelle doctrine de la guerre juste au XXI<sup>e</sup> siècle. Bien que les inspections menées en Irak en 2002 soient improductives, les autorités nord-américaines persistent, sans produire de preuves. Elles devront reconnaître en 2003 avoir cité de faux renseignements et proféré des « mensonges d'État ». Sur le plan juridique, l'invasion est illégale : les États-Unis font valoir que la résolution 1441 votée le 8 novembre 2002 constituait une base suffisante. Il n'en est rien : la résolution met en place un système d'inspection renforcé, et le Conseil y décide de rester saisi de l'affaire ; donc aucun État ne pouvait s'arroger le droit de déclarer que l'Irak aurait manqué à ses obligations et déclencher une attaque. Devant l'opposition de la majorité du Conseil, Nord-Américains et Britanniques n'ont d'ailleurs pas demandé l'autorisation du Conseil. La guerre contre l'Irak est bien une guerre d'agression au sens juridique du terme. En réalité la consécration de ce projet de « responsabilité de protéger » aboutira à légitimer tous les abus de ce genre, et reviendra à rétablir un système similaire à celui du XIX<sup>e</sup> siècle où les grandes puissances imposaient leur loi en se réclamant hypocritement des valeurs humanitaires.

Les différents rapports précités tentent bien de poser des critères objectifs pour une intervention armée : l'intervention devrait être désintéressée ; elle devrait être décidée en cas de crimes révoltants, pour apporter un soutien à une population en extrême détresse ; les moyens diplomatiques devraient avoir été préalablement épuisés. Or chacune de ces conditions est discutable, parce qu'imprécise. D'abord, l'intervention doit être désintéressée : Antoine Rougier (502) insistait déjà sur ce critère à propos des interventions d'humanité (« par définition l'intervention d'humanité est désintéressée... L'intervention cesse d'être désintéressée lorsque l'intervenant a un intérêt à dépasser les limites où devrait se tenir son action »). Tous les auteurs favorables à l'ingérence armée humanitaire formulent cette condition (Corten et Klein, 154). Pourtant on voit mal un État engager une intervention armée contre un autre, avec ce que cela suppose de dépenses, de pertes et d'aléas politiques, dans un but purement désintéressé. D'ailleurs le même Rougier, au terme d'une étude fouillée, avoue :

la conclusion qui se dégage de cette étude, c'est qu'il est pratiquement impossible de séparer les mobiles humains d'intervention des mobiles politiques et d'assurer le désintéressement absolu des États intervenants [...] Dès l'instant que les puissances intervenantes sont juges de l'opportunité de leur action, elles estimeront cette opportunité du point de vue de leurs intérêts du moment... (525).

Dans ces conditions, comment évaluer les motifs de l'État intervenant et déterminer si le motif humanitaire, même accompagné d'autres, reste prédominant ? Comment décider que l'intervenant ne cherche pas en fait à dominer, voire à occuper, l'État visé ? Et qu'il ne poursuit pas des intérêts nationaux ? Ensuite, les crimes commis doivent être caractérisés, d'une grande ampleur, et supposant l'accord exprès ou tacite du gouvernement. Mais comment définir la gravité des violations graves, l'ampleur de crimes ? Comment prouver la complicité du gouvernement ? C'est le travail d'un juge ; or on suppose qu'il n'est pas possible d'attendre un verdict pour intervenir... De plus, l'appréciation de l'importance des violations est essentiellement fondée sur des critères de légitimité qui ne peuvent que varier selon les membres de la communauté internationale ; et le choix de critères précis s'avère pratiquement impossible. Lorsque les États-Unis interviennent à La Grenade en 1983, la situation des Droits de l'homme n'y est certes pas exemplaire, mais bien supérieure à celle qui prévalait au Guatemala ou au Salvador – régimes soutenus par Washington à l'époque. Inversement les gouvernements occidentaux écartent toute idée d'intervention en Israël ou en Turquie au motif que les violations sont le fait de gouvernements « démocratiques ». Autre condition posée par le rapport sur la « responsabilité de protéger » pour justifier une intervention armée : l'extrême détresse de la population. Ici encore, rien de nouveau : dans le cadre d'interventions qualifiées d'humanitaires, les États occidentaux ont justifié leur action en déclarant secourir une population en détresse. Ils invoquaient ainsi une sorte d'état de nécessité. Pourtant cette cause ne peut exclure l'illicéité d'un recours à la force : d'une part parce que l'action militaire entreprise pour y mettre fin est susceptible de créer un péril comparable ou supérieur ; ensuite parce que cette action doit être strictement nécessaire. Or l'extrême détresse dépend de la perception qu'en a l'opinion publique : dès lors que les médias transmettent les images de détresse d'une population victime de la famine, l'opinion publique s'émeut et exige du gouvernement qu'il engage une opération d'urgence. Elle reste généralement aveugle aux disettes larvées, mais non aux famines spectaculaires : raison pour laquelle l'interprétation des événements dépend largement du relais de

l'information par les médias. Les procédures médiatiques qui privilégient le sensationnel ont largement discrédité la notion d'extrême détresse. Enfin, dernier élément : l'épuisement des moyens diplomatiques ; la condition n'est pas plus aisée à apprécier, car quand peut-on estimer que la voie pacifique a été épuisée ? La guerre du Kosovo est à cet égard exemplaire, puisque les États-Unis ont instrumentalisé cette condition, sommant le gouvernement yougoslave d'accepter sans conditions et sans compromis possible un « plan de Rambouillet » inutilement draconien : un plan évidemment refusé par les autorités de Belgrade, ce qui était le but recherché...

Dans ces conditions, on voit mal pourquoi on abandonnerait les règles internationales positives qui postulent la non-intervention dans les affaires intérieures d'un État et le non-recours à la force. L'introduction d'une « responsabilité de protéger » par la force ne sert qu'à masquer l'existence bien réelle d'une obligation de réaction non armée de la communauté internationale face à de graves violations des droits de la personne et du droit humanitaire, et l'inexécution de cette obligation par les États le plus souvent. Dans la plupart des précédents énumérés dans cette étude, le problème était moins le manque de moyens juridiques que l'absence de volonté politique d'utiliser les mécanismes existants. Car les activités humanitaires de secours aux populations victimes de guerres internes ne sont pas une violation du droit traditionnel de non-intervention ; en réalité on a gonflé abusivement le champ d'application et le contenu du principe de non intervention pour en faire un hypothétique obstacle à ces activités humanitaires légitimes. Et si l'on veut absolument institutionnaliser une intervention militaire contre un gouvernement dictatorial et tyrannique, il faut réformer la Charte des Nations unies en prévoyant que le Conseil peut agir non seulement pour garantir la sécurité, mais aussi les autres objectifs inscrits à l'article 1, et en particulier la protection de Droits de l'homme. Mais dans ce cas, il faut prévoir l'instauration d'un contrôle juridictionnel qui pourrait être confié à la Cour internationale de justice, qui vérifierait que le Conseil est bien resté dans le cadre de la Charte.

### ■ L'instrumentalisation militaire de la « protection »

La détresse d'une population appelle une assistance humanitaire, puis – en l'absence d'accord entre les intéressés – une intervention politique des Nations unies pour trouver diplomatiquement une solution politique. Le militaire ne doit être employé que dans des cas extrêmes et rarissimes. Or c'est le contraire qui se produit : l'humanitaire armé se généralise depuis une décennie.

Il en est pour trouver normales les convergences entre l'humanitaire et le militaire. Dans le numéro de janvier-mai 2007 de la revue *Inflexions* (26-29), Bernard Kouchner explique que ces convergences doivent beaucoup à la pratique : c'est sur le terrain en Bosnie, au Kosovo, en Somalie et en Afghanistan que les humanitaires et les militaires ont appris à travailler ensemble et à collaborer. Par delà les différences historiques et culturelles, il souligne les similitudes des problématiques auxquelles militaires et humanitaires sont confrontés, la progressive convergence de leurs outils et de leurs pratiques, et enfin les objectifs communs : « la protection des populations, la paix, la démocratie » (27). Et d'insister sur leur complémentarité : « Si les militaires disposent d'outils logistiques supérieurs à ceux des organisations humanitaires, celles-ci sont en revanche plus à même d'offrir des services de proximité aux populations... » (28). Bernard Kouchner oublie pourtant

de revenir aux origines du phénomène : l'humanitaire armé est d'abord au service de la politique de puissance ; l'Afghanistan en est une sorte de laboratoire depuis 2001. Dans ce pays ravagé par vingt ans de guerre, une grande partie de la population survit grâce à l'aide internationale. Or le 11 septembre 2001, le gouvernement afghan est dénoncé par les États-Unis comme « ennemi » et Washington commence des préparatifs militaires. En prévision de la campagne de bombardement, les États-Unis exigent la suppression des convois humanitaires en provenance du Pakistan et la fin des actions du PAM et des ONG sur le terrain, créant un début de famine dans certaines régions. L'opération militaire impériale est qualifiée « d'humanitaire » puisque les avions larguent successivement des bombes, des colis de vivres et des tracts de propagande. Après l'invasion, les opérations humanitaires restent sous le contrôle étasunien. Cette expérience est sans doute considérée comme positive puisque l'humanitaire est enrôlé à partir de 2002 dans la « guerre contre le terrorisme ». L'USAID exige de la part des ONG l'adhésion explicite à ses principes politiques de lutte contre le terrorisme pour avoir accès à son financement ; bien peu d'ONG refuseront (à notre connaissance, seules Handicap International, AICF et Oxfam) ; les dirigeants états-uniens décident ainsi quels pays et quelles populations méritent de bénéficier d'une aide humanitaire. Avec l'invasion de l'Irak, l'humanitaire devient une arme : le 17 mars 2003, le président Bush déclare que les États-Unis apporteront une aide alimentaire dans le sillage des opérations militaires, mais à condition que Saddam Hussein soit chassé ; autrement dit, il conditionne la survie de la population à la capitulation du régime ; sur le terrain l'aide est parfois utilisée comme un outil de marchandage (*Inflexions*, 68), subordonnée à la fourniture d'informations par la population civile (technique expérimentée en Afghanistan). L'armée étasunienne installe au Koweït un « centre des opérations humanitaires » chargé de coordonner la distribution de vivres par les troupes, puis par des sociétés militaires privées, puis par les ONG agréées par le commandement étasunien. Résultat : les opérateurs humanitaires sont perçus par les groupes terroristes comme des supplétifs de la puissance occupante, et deviennent une cible potentielle. Les agressions, enlèvements et meurtres provoquent en 2004 le départ des humanitaires d'Irak ; le CICR poursuit seul sa mission, sans l'emblème pourtant censé lui assurer protection...

La pratique se généralise et gagne les troupes de maintien de la paix. À observer les activités de l'ONU depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, on se rend compte que les opérations humanitaires sont de plus en plus militarisées ; le recours aux forces armées dans les tâches d'assistance humanitaire est désormais la règle. Tout comme les armées occidentales ont développé le concept d'actions civilo-militaires, le département des opérations de maintien de la paix des Nations unies a développé la notion de « mission intégrée » : le chef de la mission de paix (représentant spécial du secrétaire général) dirige les militaires mais coordonne également les agences spécialisées (PAM, Unicef, HCR, OMS...) Ces actions d'intégration sont souvent accueillies défavorablement en raison de la confusion des genres qu'elles suscitent dans l'esprit des populations. Ces dernières font-elles la distinction entre des membres d'ONG non armés circulant dans un véhicule tout terrain pour procéder à la distribution de nourriture, des journalistes non armés circulant dans un véhicule tout terrain pour faire un reportage, et des militaires armés circulant dans le même type de véhicule pour réparer un puits avec une équipe du génie. On peut s'y perdre... Alors que pour accéder aux victimes et re-

vendiquer une certaine liberté d'expression, il est indispensable de n'apparaître ni partie prenante dans le conflit, ni dépendant de la politique d'une puissance étrangère, l'amalgame fonctionne au contraire à plein : les ONG sont perçues par les populations afghanes, ivoiriennes ou irakiennes comme « occidentales » et assimilées aux forces d'occupation. En Somalie déjà, l'intervention militaire américaine avait permis l'acheminement des convois d'assistance, mais n'avait guère contribué à améliorer la sécurité des personnels des ONG humanitaires, vite assimilés aux forces états-uniennes. C'est pourquoi, en août 2004, MSF quitte l'Afghanistan après vingt-quatre ans de présence ininterrompue ; elle dénonce le risque que les forces alliées font courir aux équipes humanitaires et condamne l'implication de militaires dans les actions humanitaires et de reconstruction ; elle réaffirme qu'en période post-conflit, les actions humanitaires doivent relever de la seule compétence des ONG.

Il faut être réaliste, et rendre à chacun ce qui lui revient : si les militaires nationaux et les forces de paix multinationales sont critiqués par les ONG pour leur empiètement de plus en plus manifeste du terrain humanitaire, la dérive politique de certaines ONG est tout aussi manifeste. Bien loin du militantisme apolitique du sans-frontiérisme, tout entier au service de l'urgence sanitaire, beaucoup d'ONG diffusent désormais les idées de démocratisation et la bonne gouvernance, elles prônent la réforme de l'État et de la gestion des services publics. Certaines d'entre elles sont même prêtes à former une coalition militaro-humanitaire contre le terrorisme au nom de la démocratie : lors de la guerre du Kosovo, la branche canadienne de CARE a signé avec son gouvernement un contrat au terme duquel elle recrutait des « volontaires » chargés de collecter des renseignements sur le terrain, sous couvert d'action humanitaire ; il s'agissait bien sûr d'anciens militaires devant remplir une mission d'espionnage (Brauman). Pour les dirigeants de CARE, cette décision était conforme à leur engagement en faveur des Droits de l'homme et de la démocratie ; mais servir d'agents d'exécution de gouvernements suppose d'en assumer ensuite les conséquences... Nous sommes bien loin des affirmations d'indépendance par rapport aux États durant les années soixante-dix, et de la volonté de rendre compte des réalités constatées sur le terrain, aussi dérangeantes soient-elles pour les puissances. Mais les ONG n'ont pas le choix, en raison de la part croissante dans leurs budgets de financements institutionnels, et de la pression des bailleurs de fonds publics : l'UE, les États-Unis déterminent les priorités et orientent l'aide, et les ONG doivent *volens nolens* s'y adapter ; ou elles seront dans l'impossibilité d'obtenir leur part sur le « marché » des crises humanitaires. Les notions d'impartialité, d'indépendance et d'éthique chères au sans-frontiérisme semblent aujourd'hui bien désuètes... C'est ainsi que les bailleurs de fonds décident des sujets à la mode : Droits de l'homme et promotion des femmes, puis plus récemment lutte contre la corruption, et sauvegarde de l'environnement. C'est ainsi que les ONG deviennent leurs prestataires de services, éléments complémentaires des stratégies militaires.

La « convergence » entre humanitaires et militaires n'est donc pas neutre ; elle est au contraire potentiellement dangereuse : d'abord parce qu'il est difficilement concevable qu'une opération militaire se limite à des objectifs strictement humanitaires ; ce serait un « service minimum humanitaire », alors qu'une intervention militaire doit servir à appuyer ou imposer une solution politique. Une puissance qui déclenche une intervention militaire agit systématiquement en fonction d'objectifs politiques et stratégiques qui sont toujours prépondérants par rapport

aux mobiles humanitaires proclamés. Et c'est toujours en fonction de ces mobiles prépondérants qu'une action militaire sera menée. L'histoire fourmille d'interventions menées sous couvert d'humanité et de démocratie ; combien d'entre elles ont abouti à une amélioration des conditions de vie des populations concernées ? Ensuite parce que la confusion des images et des intérêts va conduire les ONG, pour ne pas exposer les volontaires internationaux et les équipes locales, à éviter certaines zones et certains pays ; on assistera alors à un recul de capacités d'intervention et une réduction de l'aide effectivement apportée aux populations nécessiteuses. Enfin parce que la notion même d'intervention militaire humanitaire est dangereuse : elle signifie implicitement que l'intervenant est humanitaire et celui qui s'y oppose diabolique ; elle pourrait conduire à une discrimination entre les « bonnes » victimes du côté humanitaire, et les « mauvaises » victimes parmi les opposants...

La conclusion qui s'impose est simple : accepter le principe de la « responsabilité de protéger », autre appellation de l'ingérence, c'est fournir un prétexte aux puissances, et en particulier à la puissance hégémonique, pour violer la souveraineté d'un autre État. C'est leur accorder un droit virtuellement illimité pour renverser les gouvernements accusés de ne pas répondre à leur volonté. D'autant qu'il leur est facile d'user de la force, en particulier sous sa forme technologique, contre des peuples incapables de contre-attaquer.

## ■ BIBLIOGRAPHIE

*La responsabilité de protéger*. Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, décembre 2001.

*Un monde plus sûr, notre affaire à tous*. Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, décembre 2004, Assemblée générale, LIX<sup>e</sup> session, A/59/565.

Conseil de sécurité. Résolutions 1265 (17 septembre 1999), 1296 (19 avril 2000), 1674 (28 avril 2006).

Cour internationale de justice. Avis consultatif du 9 juillet 2004. *Conséquences juridiques de l'édification du mur dans les territoires palestiniens*.

Organisation Internationale de la Francophonie. Déclaration de Bamako, 3 novembre 2000 ; Déclaration de Ouagadougou, 27 novembre 2004 ; Déclaration de Saint-Boniface. 14 mai 2006.

Collectif, « Humanitaire et militaire », *Inflexions*, La Documentation française, 2007, n° 5.

Collectif, « Le droit d'ingérence », *Géopolitique*, 2000, n° 68.

Bannelier, Karine *et al.*, *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004.

Boisson de Chazournes, Laurence et Condorelli, Luigi, « De la responsabilité de protéger, ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *Revue générale de droit international public*, 2006, n° 1, pp. 11-18.

Bonfils, Henry, *Droit international public*, Paris, Rousseau, 1912.

Bricmont, Jean, *Impérialisme humanitaire*, Bruxelles, Arden, 2005.

Brauman, Rony, « Des mots magiques aux cruelles désillusions », *Le Monde*, 22 novembre 2001, p. II.

Corten, Olivier et Klein, Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1992.

Corten, Olivier, *Le retour des guerres préventives*, Bruxelles, Labor, 2003.

Coulon, Jocelyne (dir.), *Guide du maintien de la paix 2006*, Québec, Athena, 2005.

Perrot, Marie-Dominique (dir.), *Dérives humanitaires*, Paris, PUF, 1994.

Rieff, David, *L'humanitaire en crise*, Paris, Le Serpent à plumes, 2004.

Rougier, Antoine « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*, 1910, n° 4, pp. 468-526.

## ■ RÉSUMÉS

### ● Anglais

THE PRINCIPLE OF RESPONSIBILITY TO PROTECT: PROGRESS OF INTERNATIONAL SOLIDARITY OR THE LAST AVATAR OF IMPERIALISM?

Jean-Marie Crouzatier

**Abstract :** Humanitarian intervention that means rescuing people without taking into account their nationality or their political or religious orientation is often presented as antinomic to political activity, a universe of cynicism and of interests of power. This was undoubtedly the case in the 1970s when the NGOs "without borders" emerged, but today the humanitarian has become a resource, similar to many others, for the great powers. They use it either in order to conceal their lack of political will in a conflict (Yugoslavia, Rwanda), or at the service of their hegemonic desire (Kosovo, Iraq). It is in this context that in 2002 an idea appeared according to which it pertains to the international community's responsibility to protect a population against catastrophes or violence when the state to which it belongs is not willing or capable of doing it. Can this "responsibility" signify a war officially motivated by the rescue of a population hit by repression? This is the issue that lies at the core of the study: the analysis is centered on one or several states' right to militarily intervene on another state's territory in an officially humanitarian purpose and, on the dangers that derive from this right. Since making a "responsibility to protect" official – even by force – should not conceal the real obligation of the international community's non-armed reaction against serious human and humanitarian rights' violation, and the frequent non-performance of this obligation by the states. In the majority of cases, the problem is less the lack of juridical means and more the lack of political will when it comes to using the existing mechanisms: in this context what is the principle's utility?

**Keywords :** humanitarian law, protection of civil populations, interference, imperialism

### ● Arabe

مبدأ مسؤولية الحماية : تقدم للتضامن الدولي ، أم آخر صيغة للإمبريالية ؟

جان ماري كروزاتييه

**ملخص :** يظهر أن التدخل الإنساني المتمثل في إسعاف الأشخاص دون الاهتمام بجنسيتهم أو انتماءاتهم السياسية والدينية هو أمر ينطلق من منطلقات مخالفة للنشاط السياسي، الذي تتحكم فيه الحسابات ومصالح القوى . وهو ما تجسد في السبعينيات حين برزت المنظمات غير الحكومية دون حدود. لكن أصبحت النشاطات الإنسانية تشكل منبعا إضافيا آخر للقوى العظمى، فهي تستغلها لغاياتين : إما لإخفاء غياب إرادتها « ONG » السياسية في النزاعات (يوغسلافيا ، رواندا) أو لوضعها في خدمة رغباتها للهيمنة (كوسوفو ، العراق). انطلاقا من هذا السياق ظهرت سنة 2002 فكرة، مفادها أنه من واجب المجتمع الدولي حماية شعب ضد الكوارث وضد كل أشكال العنف، حين تعجز الدولة التي ينتمي إليها عن تحقيق ذلك.

لكن هل يمكن لهذه المسؤولية أن تغلظ رسميا شن حرب بغرض نجدة شعب يعاني من القمع ؟ وهو السؤال الذي يشكل محور دراستنا .

على هذا التحليل مدى أحقية دولة أو عدة دول التدخل عسكريا داخل تراب دولة أخرى قصد تحقيق هدف يحدد رسميا أنه إنساني ، كما يركز ببرز الأخطاء الناجمة عن الاعتراف بهذا الحق ، لأن ترسيم " مسؤولية الحماية " - حتى وإن كانت بالقوة -، لا يجب أن يخفي وجودا حقيقيا لواجب التدخل غير العسكري من المجتمع الدولي اتجاه خروقات خطيرة لحقوق الفرد والحق الإنساني، مع استمرار عدم تطبيق الدول لهذا الواجب . فالمشكل المطروح في معظم الحالات، ليس النقص في الوسائل القانونية، بقدر ما هو في غياب إرادة سياسية لتوظيف الآليات المتوفرة.

و السؤال الذي نطرحه هنا، هو ما فائدة هذا المبدأ؟

الكلمات المفتاحية: حقوق الإنسان، حماية السكان المدنيين، التدخل، الإمبريالية.

### ● Espagnol

EL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER : ¿AVANZADA DE LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL O ÚLTIMO AVATAR DEL IMPERIALISMO?

Jean-Marie Crouzatier

**Resumen :** La intervención humanitaria que consiste en ayudar a las personas sin tener en cuenta su nacionalidad, definición política o creencia religiosa, se presenta a menudo como antinomia de la actividad política, universo del cinismo y de los intereses de potencias. Este fue sin duda el caso en los años 1970, al momento en que surgen las ONG "sin fronteras"; sin embargo hoy en día lo humanitario se ha transformado en una fuente de recursos como cualquier otra para las grandes potencias. Éstas lo

instrumentalizan ya sea para ocultar su ausencia de voluntad política ante un conflicto (Yugoslavia, Ruanda), o para ponerla al servicio de sus propios intereses de hegemonía (Kosovo, Irak). En este contexto en el año 2002 apareció la idea que la protección de una población contra catástrofes o contra la violencia es responsabilidad de la comunidad internacional, cuando se revela que el Estado, al cual dicha población pertenece, es inoperante o no está dispuesto a protegerla. ¿Acaso esta “responsabilidad” puede traducirse en una guerra oficialmente motivada por la ayuda a una población afectada por represión? Esta es la pregunta que atraviesa nuestro estudio: este análisis se concentrará tanto en el derecho que tiene un Estado, o varios, a intervenir militarmente en el territorio de otro bajo un objetivo oficialmente humanitario, como en el peligro que se desprende en el reconocimiento de este derecho. Y es que oficializar una “responsabilidad de proteger” – incluyendo el medio de la fuerza – no debe ocultar la existencia real de una obligación de reacción no-armada de parte de la comunidad internacional frente a violaciones graves de los derechos de las personas y del derecho humanitario, ni la frecuente inejecución de esta obligación por parte de los Estados. En la mayoría de los casos, el problema es menos la falta de medios jurídicos que la ausencia de voluntad política a utilizar los mecanismos existentes: en estas condiciones, ¿cuál es la utilidad del principio?

Palabras claves : derecho humanitario, protección de la población civil, ingerencia, imperialismo

## ● **Portugais**

O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER : AVANÇO DA SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL OU O ÚLTIMO AVATAR DO IMPERIALISMO ?

**Jean-Marie Crouzatier**

**Resumo :** A intervenção humanitária, que consiste em socorrer as pessoas sem levar em conta nacionalidade, tendência política ou credo religioso, é frequentemente apresentada como antinômica da atividade política, universo do cinismo e dos interesses de potência. Este foi, indubitavelmente, o caso nos anos 70, por ocasião do surgimento das ONGs « sem fronteiras », mas atualmente o humanitário tornou-se um recurso como outro qualquer para as grandes potências. Elas o instrumentalizam, seja para ocultar sua falta de vontade política em um conflito (Iugoslávia, Ruanda), seja para colocá-lo a serviço de seu desejo de hegemonia (Kosovo, Iraque). É neste contexto que surgiu em 2002 a idéia de que seja responsabilidade da comunidade internacional proteger uma população contra as catástrofes ou as violências quando o Estado, no qual ela se insere, é incapaz ou não se dispõe a fazê-lo. Esta « responsabilidade » poderia consistir em uma guerra oficialmente motivada pelo socorro a uma população vítima da repressão ? Esta é a questão central deste estudo : a análise está centrada sobre o direito de um, ou vários Estados, de intervir militarmente no território de um outro Estado com fins oficialmente humanitários, e sobre os perigos que derivam do reconhecimento deste direito. Pois, oficializar uma « responsabilidade de proteger » -compreendendo-se aí o uso da força – não deve ocultar a existência bastante real de uma obrigação de reação não armada da comunidade internacional diante de graves violações dos direitos da pessoa e do direito humanitário e a frequente inexecução desta obrigação por parte dos Estados. Na maioria dos casos, o problema não é tanto a falta de meios jurídicos, mas a ausência de vontade política de fazer uso dos mecanismos existentes : nestas condições, qual a utilidade do princípio ?

Palavras-chave : Direito humanitário, proteção das populações civis, ingerência, imperialismo

## ● **Roumain**

PRINCIPIUL RESPONSABILITĂȚII DE A PROTEJA : PROGRES AL SOLIDARITĂȚII INTERNAȚIONALE SAU ULTIM AVATAR AL IMPERIALISMULUI?

**Jean-Marie Crouzatier**

**Rezumat :** Intervenția umanitară care constă în a veni în ajutorul persoanelor fără a ține cont de naționalitatea sau de apartenența lor politică sau religioasă este adeseori prezentată ca fiind în antinomie cu activitatea politică, univers al cinismului și al intereselor de putere. A fost fără îndoială cazul în anii 1970, odată cu apariția ONG-urilor „fără frontiere”; dar astăzi, umanitarul a devenit o resursă printre altele pentru marile puteri. Ele îl instrumentalizează fie pentru a masca absența de voință politică într-un conflict (Iugoslavia, Ruanda), fie pentru a-l pune în slujba dorinței lor de hegemonie (Kosovo, Irak). În acest context a apărut în 2002 ideea că revine comunității internaționale responsabilitatea de a proteja o populație împotriva unor catastrofe sau violențe atunci când statul de care aparțin nu e dispus sau nu e capabil s-o facă. Poate această „responsabilitate” să constea într-un război oficial motivat de ajutorarea unei populații supuse represiunii? Aceasta e întrebarea care se află

În centrul acestui studiu: analiza este centrată pe dreptul unui stat, sau al mai multora, de a interveni pe cale militară pe teritoriul unui alt stat într-un scop oficial umanitar, și pe pericolele ce decurg din recunoașterea acestui drept. Căci oficializarea unei „responsabilități de a proteja” – inclusiv prin forță – nu trebuie să oculte existența cât de poate de reală a unei obligații de reacție non-armată a comunității internaționale în fața unor grave violări ale drepturilor persoanei și ale dreptului umanitar, și frecvența neexecutare a acestei obligații de către state. În cele mai multe dintre cazuri, problema e mai puțin lipsa de mijloace juridice, cât absența de voință politică de a utiliza mecanismele existente: în aceste condiții, care este utilitatea principiului?

Cuvinte-cheie : drept umanitar, protecție a populațiilor civile, ingerință, imperialism

## ● Russe

ПРИНЦИП ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗАЩИЩАТЬ: ПРОГРЕСС МЕЖДУНАРОДНОЙ СОЛИДАРНОСТИ ИЛИ ПОСЛЕДНЯЯ ПРЕВРАТНОСТЬ ИМПЕРИАЛИЗМА?

### Жан-Мари Крузатье

Резюме : гуманитарная интервенция, которая подразумевает оказание помощи лицам вне зависимости от их национальности либо политической или религиозной принадлежности часто представляется как противоречащим политической деятельности, миром цинизма и интересов силовых структур. Несомненно, это была ситуация 70-ых годов во время появления неправительственных организаций «без границ»; однако сегодня гуманитарность стало одним из ресурсов для великих держав. Они ее превращают в средство либо для того чтобы спрятать отсутствие их политической воли в определенном конфликте (Югославия, Руанда), либо чтобы они служили их желаниям господства (Косово, Ирак). В этом контексте в 2002 году возникла идея, согласно которой именно международному сообществу отводится ответственность защищать население от катастроф или применения насилия, в случае если государство, к которому оно относится не в состоянии или не желает оказать такую защиту. Такая «ответственность» может ли предполагать официально обоснованную войну предоставлением помощи населению подвергнутому насилию? Этот вопрос находится в самом ядре данного исследования: анализ сконцентрирован на праве одного государства, либо нескольких, вмешиваться военным способом на территорию другого государства в официально гуманитарных целях и с учетом опасности, которая вытекает из признания этого права. Придание официального характера «ответственности защищать», которая подразумевает иногда применение силы, не должно затенять реальное существование обязанности невооруженной реакции международного сообщества по отношению к серьезным нарушениям прав человека и гуманитарного права, а также частое неисполнение этой обязанности государствами. В большинстве случаев, проблема состоит в наименьшей мере в отсутствии правовых способов и в наибольшей мере в отсутствии политической воли использовать существующие механизмы: в данных условиях какова польза этого принципа?

Ключевые слова : Гуманитарное право, защита гражданского населения, вмешательство, империализм

## ● Vietnamien

Nguyên tắc về trách nhiệm bảo vệ người dân : một bước tiến về tinh đoàn kết quốc tế hay là sự biến thái cuối cùng của chủ nghĩa đế quốc?

### Jean-Marie Crouzatier

Tóm tắt : Sự can thiệp của các tổ chức nhân đạo nhằm cứu trợ người dân bất kể là thuộc quốc tịch hoặc đảng phái chính trị hay tôn giáo nào đều được hiểu là một hoạt động phi chính trị, phạm trù hoạt động bất chấp các quy tắc pháp lý và sự tranh giành ảnh hưởng quyền lực. Đó chính là trường hợp hình thành các tổ chức phi chính phủ « không biên giới » vào những năm 70; nhưng ngày nay hoạt động nhân đạo được coi như một trong những nguồn lực của các cường quốc. Các nước này xử dụng hoạt động nhân đạo nhằm che lấp sự thiếu vắng ý chí chính trị của họ trong một cuộc xung đột (Yougoslavie, Rwanda) hoặc để thực hiện ý đồ bá quyền (Kosovo, Irak). Chính trong hoàn cảnh đó, vào năm 2002, đã xuất hiện ý tưởng về trách nhiệm của cộng đồng quốc tế trong việc bảo vệ người dân gặp thiên tai địch họa khi nhà nước của họ không sẵn sàng hoặc không đủ khả năng làm việc đó. Phải chăng « trách nhiệm » cứu người dân bị đàn áp này có thể tồn tại trong một cuộc chiến tranh chính thức hay không? Đó là câu hỏi trọng tâm của bài nghiên cứu này : nghiên cứu phân tích xem quyền can thiệp quân sự của một hay nhiều nhà nước trên lãnh thổ của một nhà nước khác nhằm

mục đích cứu trợ nhân đạo một cách chính thức và đồng thời nghiên cứu những nguy cơ của việc công nhận quyền can thiệp này. Bởi vì việc chính thức hoá « trách nhiệm bảo vệ con người » - kể cả bằng vũ lực cũng không thể bỏ qua được nghĩa vụ phản ứng phi vũ trang của cộng đồng quốc tế trước những vi phạm nghiêm trọng quyền con người, luật nhân đạo, và việc các nhà nước liên quan thường không thực hiện nghĩa vụ này. Trong phần lớn các trường hợp, vấn đề đặt ra là thường do thiếu thiện chí chính trị trong việc sử dụng cơ chế hiện hành chứ không phải do thiếu các biện pháp pháp lý.

Thuật ngữ : Luật nhân đạo, bảo vệ thường dân, can thiệp, chủ nghĩa đế quốc