

ANALYSE 2012

Aux origines de la Responsabilité de protéger



Publiée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Aux origines de la Responsabilité de protéger

La souveraineté nationale, la non-ingérence et l'interdiction de recours à la force¹ sont longtemps restées le socle des relations internationales. L'horreur absolue de la guerre du Biafra ou du génocide rwandais ont remis en question l'intangibilité de ces grands principes censés maintenir l'ordre, la stabilité et la prévisibilité dans les relations interétatiques. Les interventions à des fins humanitaires apparaissent aujourd'hui au cœur de nos préoccupations.

Les interventions d'humanité

Malgré le cadre posé par ces trois principes supposés régir l'emploi de la force et les interventions militaires à l'échelle mondiale, l'histoire regorge d'exemples dans lesquels des Etats ont procédé à des interventions dites d'humanité².

Durant la seconde moitié du 19^{ème} siècle, elles seront même courantes. Les puissances européennes interviennent ainsi à de nombreuses reprises en territoire ottoman afin de protéger les minorités chrétiennes ou en Afrique pour lutter contre les esclavagistes. Ces interventions traduisent essentiellement une volonté des Etats intervenants de protéger leurs propres ressortissants ou leurs intérêts économiques et géostratégiques. Plus récemment, l'affaire de Kolwezi en 1978 au cours de laquelle l'armée belge était intervenue sur le sol congolais ou l'intervention américaine en République dominicaine dans les années 60 sont de parfaites illustrations³ de cette même propension.

Ces pratiques, de manière générale, n'avaient pas suscité de débats particuliers avant la fin de la Seconde guerre mondiale. En 1945, la Charte des Nations Unies interdit pour la première fois le recours à la force et l'intervention militaire sur le territoire d'un Etat tiers. Les polémiques sur le caractère licite ou non d'interventions dites d'humanité vont alors se multiplier. Leurs ambiguïtés et leur caractère très sensible les rendent en effet particulièrement difficiles à admettre dans la pratique.

À première vue, rien n'est pourtant plus légitime qu'une intervention si le seul objectif consiste à venir en aide à une population dont les droits fondamentaux sont massivement violés⁴. Cependant, la légalité au regard du droit international⁵ est aisément contestable. Le caractère humanitaire de l'intervention ne suffit pas à la rendre légitime.

¹ Consacrés dans la Charte des Nations unies en 1945, les principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures sont des principes fondamentaux régissant les relations internationales depuis le traité de Westphalie. La création de l'ONU voit également la consécration du principe d'interdiction du recours à la force dans les relations internationales.

² Développée par Hugo Grotius au 17^{ème} siècle, cette notion reconnaît comme licite le recours à la force lorsque la violation des droits fondamentaux est à ce point cruelle et massive que la Communauté internationale ne peut rester passive.

³ Il existe de nombreux exemples d'interventions ayant été justifiées par la protection des droits humains : l'intervention américaine au Liban en 1958 ou en Iran en 1980, celle d'Israël à l'aéroport d'Entebbe en 1976, de l'Inde au Pakistan oriental en 1981... Pour d'autres illustrations, consulter DUPUY, P.-M. *Droit international public*. Paris, Dalloz, 1998 ; MOREAU DEFARGES, P. *Un monde d'ingérences*. Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

⁴ A cet égard, dans son arrêt du 27 juin 1986 relatif aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la CIJ affirme qu' « il n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international ».

Par ailleurs, l'expérience nous montre que des considérations d'ordre politique ou économique sont généralement prépondérantes dans les stratégies des Etats interventionnistes. La période de la guerre froide fournit nombre d'exemples dans lesquels les deux pôles idéologiques sont intervenus militairement -de manière unilatérale dans des pays étrangers- en prenant comme excuse des motifs humanitaires⁶.

L'émergence d'un droit ou devoir d'ingérence ?

Très vite, il est apparu que l'interdiction totale du recours à la force pouvait mener à des excès. C'est la guerre du Biafra qui constitue à cet égard un moment charnière dans l'évolution du débat sur cette question. Le 26 mai 1967, cette province nigériane à majorité chrétienne et riche en ressources pétrolières déclare son indépendance. Les autorités nigérianes se lancent dans la reconquête de la région séparatiste, lançant de la sorte les prémises d'une guerre civile, qui allait causer la mort de plus d'un million de personnes entre 1967 et 1970.

Aucun état n'interviendra. Motivés par la nécessité de soutenir les grandes compagnies pétrolières, l'Organisation de l'Unité Africaine, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Union soviétique apportent leur soutien aux forces gouvernementales. La France et la République populaire de Chine apportent de leur côté leur soutien à la République du Biafra. La Côte d'Ivoire se positionne elle aussi en faveur de cette république qu'elle reconnaît officiellement. La perspective de voir s'affaiblir la plus grande puissance de la région n'est sans doute pas étrangère à cette position. Aucun de ces états n'a pris en compte la catastrophe humanitaire qui se déroulait au Biafra. Seuls les intérêts géostratégiques de chacun ont joué.

L'opinion publique internationale assiste de son côté, en direct, aux horreurs générées par ce conflit via les retransmissions télévisées. Pour la première fois, les images des enfants dévastés par la famine et les autres séquelles de la guerre qui frappe une population extrêmement meurtrie créent un traumatisme et permettent une véritable prise de conscience du drame en cours.

C'est sur ce terreau que vont naître de nouvelles organisations non gouvernementales. Si des médecins sont présents sur place sous la bannière du CICR, il n'est pas question pour l'organisation de quitter sa traditionnelle neutralité. Le CICR se lance dans de longues négociations avec les forces gouvernementales, relatives à l'acheminement de l'aide humanitaire. Cependant, l'aide allouée par le CICR au gouvernement est nettement supérieure à celle allouée aux rebelles. Cette injustice induit un tel sentiment d'impuissance chez les médecins présents sur place qu'il fait place à un réel écoeurément.

⁵ A l'époque, plusieurs résolutions rappellent que ce type d'intervention viole clairement les principes de souveraineté, de non-ingérence dans les affaires intérieures et de non-recours à la force. C'est notamment le cas de la résolution 2131 (XX) *sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*, adoptée par l'AG le 21 Décembre 1965, et qui prévoit « *qu'aucun Etat n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat.*

⁶ L'URSS est ainsi intervenue en Hongrie en 1956, en Tchécoslovaquie en 1968 ou encore en Afghanistan en 1979. De son côté, les Etats-Unis l'ont fait à Cuba en 1961, au Nicaragua en 1980, à Grenade en 1983 et au Panama en 1989.

Lorsqu'ils prennent conscience de la volonté nigériane d'exterminer la population biafraise, certains d'entre eux décident de briser leur serment de silence fait à la Croix-Rouge et de témoigner du génocide qui se déroule sous leurs yeux. Sous l'impulsion de Bernard Kouchner, est créé le comité de lutte contre le Génocide au Biafra, qui débouchera ultérieurement sur la création de l'organisation Médecins sans frontières, en 1971.

Ainsi apparaît l'idée de l'ingérence humanitaire. Dans certaines situations, il est nécessaire d'intervenir à l'intérieur d'un Etat en conflit pour soulager les populations civiles, et ce malgré les réticences de l'Etat en question. Cependant, l'instrumentalisation de ce type d'intervention effraie. Il faut les encadrer. Rapidement, ce débat va entrer effectivement dans la sphère politique internationale.

Si des évolutions sont observables dans les années qui suivent⁷, il faut attendre 1987 pour assister à un nouveau tournant de la question. Cette année-là à l'instigation de Bernard Kouchner et de Mario Bettati est formulé pour la première fois le concept de devoir d'ingérence. Selon eux, une intervention armée à l'intérieur d'un Etat souverain est légitime, si elle a pour objectif de mettre fin à des violations massives des Droits de l'Homme. Dans la foulée, deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies abordent également cette question⁸. Toutefois, le caractère non contraignant de ces résolutions et les nombreuses critiques à leur sujet ne permettent pas de consacrer le concept dans le droit international.

La fin de la guerre froide

Le « nouvel ordre mondial » issu de la chute du Mur de Berlin implique une restructuration totale des relations internationales. La question des interventions humanitaires revient au cœur du débat à une époque où beaucoup imaginent un avenir radieux sans guerre ni violence. Malheureusement, la fin de l'ère bipolaire coïncide avec l'émergence de nouveaux acteurs, la montée des nationalismes et la prolifération des conflits internes. Ces derniers, fréquemment marqués par des crimes de masse à motivation ethnique, frappent de plein fouet les populations civiles qui représentent près de 95 % des victimes. En outre, ces guerres intraétatiques mettent souvent aux prises des mouvements rebelles et des civils, ce qui pose des questions par rapport à leur éventuel statut ou non de combattant. Dans d'autres situations, comme en Somalie, c'est l'effondrement de l'appareil étatique qui pose question. Ces nouvelles dimensions induisent des situations particulièrement complexes et difficiles à appréhender.

Outre le fait de placer le débat entre intervention et souveraineté au centre de la sphère politique, les différentes catastrophes humanitaires qui émaillent les années 90 se traduisent également par d'importantes évolutions dans la pratique du Conseil de Sécurité. Ce

⁷ Par exemple, le protocole additionnel (protocole I) aux Conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, de 1977, affirme que l'aide humanitaire accordée par des organisations de secours impartiales ne peut être assimilée à de l'ingérence ou à un acte hostile (article 70, paragraphes 1 et 2), sans toutefois faire allusion à un quelconque droit d'intervention.

⁸ La résolution 43/131 relative à l'« assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre » (1988) et la résolution 45/100 qui autorise l'établissement de couloirs d'urgence (1990).

dernier est amené à qualifier plusieurs situations internes de « menace » ou d'« atteinte » à la paix et à la sécurité internationales, sur base de considérations humanitaires. L'opération *Provide Comfort* au Kurdistan irakien en constitue le premier exemple : le 5 avril 1991, dans la foulée de la guerre du Golfe, le Conseil adopte la résolution 688. Pour la première fois, un problème fondamentalement humanitaire, à savoir le sort des réfugiés kurdes, est considéré comme international. Le Conseil de Sécurité agit sur base du chapitre VII et invoque une menace contre la paix et la sécurité internationales. Bien que cette intervention ne tranche nullement le débat sur l'existence d'un droit ou devoir d'ingérence⁹, cet épisode marque un tournant crucial sur la question. Les interventions onusiennes en Somalie en 1992 ou en Haïti en 2004 constituent également des exemples de l'évolution de la pratique du Conseil. Cependant, plus encore que ces opérations et la multiplication des opérations de maintien de la paix justifiées sur base du chapitre VII, la passivité coupable et l'impuissance des Nations unies face aux horreurs du Rwanda et de Srebrenica ont frappé les esprits, en mettant en lumière les faiblesses criantes de l'ONU. Les traces indélébiles laissées par de tels massacres ont rendu inévitable la nécessité, pour la Communauté internationale, de prendre davantage ses responsabilités pour que cela n'arrive plus.

Finalement, avec la campagne de bombardements menée par l'OTAN au Kosovo (1999), la problématique de l'ingérence humanitaire prend encore une dimension supplémentaire. Cette intervention est justifiée à l'époque par la nécessité de défendre des valeurs universelles, à savoir les droits des populations albanaises du Kosovo. Mais elle s'apparente à une opération armée réalisée dans un Etat souverain, dans le cadre d'une alliance de défense, l'OTAN, et sans avoir reçu l'aval préalable du Conseil de sécurité. De manière générale, l'opération *Force alliée* va impliquer une remise en cause des fondements du système juridique international. Nous nous retrouvons à nouveau face au problème récurrent de savoir comment réagir lorsque les violations des droits humains sont insupportables. De là découle une question plus précise : dans de telles situations, l'emploi de la force est-il acceptable, au détriment des principes de souveraineté et de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat ? Il semble évident, à priori, que ces principes ne peuvent plus servir de bouclier en toute circonstance. Il est aussi nécessaire de redéfinir de manière plus précise, les droits et devoirs des Etats et organisations internationales, intervenant unilatéralement ou collectivement dans de telles situations. Avec l'opération *Force alliée*, nous constatons, en quelque sorte, une réorientation du débat : il n'est plus uniquement question de l'existence d'un droit d'ingérence à titre humanitaire, assurant l'accès et l'aide aux personnes en souffrance, et ce sans le consentement de l'Etat concerné. La grande question, qui se trouve au cœur du

⁹ Aux yeux de certains, si les répressions de la part de Bagdad envers les civils, aussi terribles soient-elles, n'avaient pas pour conséquence potentielle la violation de frontières avec les risques qui s'ensuivent, le Conseil n'aurait certainement pas été en mesure de justifier son intervention par l'application des prérogatives prévues au chapitre VII de la Charte. Toutefois, bien que les termes utilisés dans la résolution tendent à confirmer cette position, plusieurs représentants étatiques ont bel et bien tenu à mettre l'accent sur les violations des droits humains en tant que telles. Ainsi, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni estiment que, l'Irak étant partie aux Conventions de Genève, il est tenu, sur base de l'article 3 commun, de veiller à la protection des civils en cas de conflit armé interne.

débat entre légitimité et légalité, est de savoir si l'usage de la force armée apparaît comme légitime pour mettre fin à des violations massives et cruelles des droits fondamentaux et, le cas, échéant, d'en définir les modalités. Plus fondamentalement, c'est toute la question de l'action humanitaire et son instrumentalisation par des Etats souverains, soucieux de leurs intérêts, qui s'invite au centre de la sphère politique internationale.

Nicolas Rousseau,
Membre de la Commission Géopolitique de la Paix
de Pax Christi Wallonie-Bruxelles
Mai 2012