

Responsabilité de protéger : une approche critique

Historique du concept

Kofi Annan dans son rapport à l'Assemblée générale en 2000 somma l'ONU de répondre à cette question épineuse: *des Etats ont-ils jamais le droit de prendre des mesures coercitives - et particulièrement militaires- contre un autre Etat pour protéger des populations menacées dans ce dernier, et si oui, dans quelles circonstances ?*

Le concept de « Responsabilité de protéger » est issu du rapport¹ daté de décembre 2001 et rédigé par la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, co-présidé par Gareth Evans, qui devait répondre à cette question.

Selon Gareth Evans², avant la Responsabilité de protéger, la souveraineté s'avérait un véritable « permis de tuer » : ce qui se passait à l'intérieur de frontières nationales n'était pas les affaires de la communauté internationale et il n'existait pas de règles concernant les conflits internes (le droit international et la Charte des Nations Unies visant uniquement les rapports entre Etats).

L'avant-propos du rapport est éclairant sur les motivations de ses auteurs : *Nous voulons qu'il n'y ait plus jamais d'autre Rwanda, et nous estimons que l'adoption des propositions que nous formulons constitue le meilleur moyen de nous en assurer.* L'élan du document est donc donné par un regret de ne pas avoir employé la force pour empêcher le génocide rwandais.

Selon le concept de Responsabilité de protéger, *les Etats souverains ont l'obligation de protéger leurs propres citoyens contre des catastrophes évitables, mais s'ils refusent ou ne sont pas en mesure de le faire, cette responsabilité incombe à la communauté internationale.*

Cette responsabilité devait s'exprimer en trois temps, dans un continuum :

- Prévention,
- Réaction,
- Reconstruction

Le concept a été intégré dans la déclaration finale du sommet ONU de 2005³

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 agirons 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.

¹ <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>

² Débat avec Gareth Evans le 11 mai 2009 – Justice et Paix et CNAPD

³ http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1

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 qu'un conflit n'éclate.

Si le rapport initial évoquait la famine parmi d'autres « catastrophes évitable » pour lesquelles s'exerce la *responsabilité de protéger*, celle-ci est donc aujourd'hui restreinte aux cas de

- génocide⁴,
- crime de guerre⁵,
- crimes contre l'humanité⁶
- nettoyage ethnique

Dans un premier temps c'est à l'Etat lui-même que revient la responsabilité de protéger sa population, dans un second temps, les autres Etats peuvent l'assister dans cet exercice et finalement c'est à l'ensemble de la communauté internationale et si besoin au Conseil de sécurité d'assurer la protection de cette population. Il n'est pas fait référence à la **responsabilité de la population de se protéger elle-même**, c'est-à-dire en d'autres termes à la question de la **résistance**⁷. L'absence de référence au droit de résistance est surtout le signe d'une confiance un peu naïve dans la capacité de la communauté internationale à protéger les populations en souffrance et assez symptomatique d'une forme de paternalisme.

D'après Gareth Evans, le fait que l'emploi de la force soit possible à la fin de ce continuum est essentiel : une fois la « procédure » de la responsabilité de protéger enclenchée, l'Etat ou le groupe visé sait qu'il risque une intervention militaire s'il ne rétablit pas la situation.

Pour les défenseurs de la responsabilité de protéger, il reste trois challenges selon Evans :

- Un challenge conceptuel : une bonne compréhension internationale de ce que ce concept recouvre et de ce qu'il ne recouvre pas
 - lecture trop étroite : y voir seulement une intervention militaire alors que c'est bien plus que cela (prévention, reconstruction...)
 - lecture trop large : sur la centaine de conflits dans le monde, il n'y a qu'une dizaine de cas auxquels Gareth Evans attribuerait l'étiquette « responsabilité de protéger »
- Un challenge institutionnel : mettre en place un mécanisme dans les organisations internationales pour assurer qu'il y aura une capacité de réagir.
- Un challenge politique : même s'il y a une acceptation du concept et les outils institutionnels, il faut la volonté politique pour assurer une réaction concrète.

Souveraineté et sécurité

⁴ http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/p_genoci_fr.htm

⁵ Art. 7 Statut de Rome Cour Pénale Intern. [http://untreaty.un.org/cod/icc/STATUTE/french/rome_statute\(f\).pdf](http://untreaty.un.org/cod/icc/STATUTE/french/rome_statute(f).pdf)

⁶ Art. 8 Statut de Rome Cour Pénale Intern. [http://untreaty.un.org/cod/icc/STATUTE/french/rome_statute\(f\).pdf](http://untreaty.un.org/cod/icc/STATUTE/french/rome_statute(f).pdf)

⁷ Barbara Delcourt, débat avec Gareth Evans le 11 mai 2009 – Justice et Paix et CNAPD

La **souveraineté** des Etats, considérée comme absolue depuis le traité de Westphalie, est considérée dans l'optique de la *responsabilité de protéger* comme **conditionnée** : un Etat ne peut arguer de sa souveraineté que s'il respecte la souveraineté des autres Etats (**responsabilité externe**) et la dignité et les droits fondamentaux des populations vivant sur son territoire (**responsabilité interne**). La nouveauté étant l'accent mis sur cette responsabilité interne.

Le paradoxe est que les interventions menées sous le motif qu'un Etat n'a pas assumé ses responsabilités internes seraient en contradiction... avec la responsabilité externe des Etats interventionnistes.

Parallèlement, avec le concept de « **sécurité humaine** »⁸ (PNUD, 1994), le centre de gravité de la sécurité a glissé de la sécurité des Etats vers la sécurité des personnes, la première (n'étant (qu')un moyen de garantir la seconde.

D'abord la prévention

*La prévention est la principale dimension de la responsabilité de protéger (...) il faut lui consacrer plus de détermination et de ressources*⁹.

Il s'agit donc d'épuiser **d'abord toute la palette des mesures non militaires** (en commençant par les moins intrusives et contraignantes) pour arriver en dernier recours si elles ont toutes échoué à des mesures militaires.

La notion du « **dernier recours** » est malheureusement très floue et invoquée par nombre d'acteurs, de certains mouvements pour la paix à des chefs d'Etat belliqueux. En ce sens le travail préparatoire à la Responsabilité de protéger a l'avantage d'offrir une **check-list** qui précise ce que l'on peut entendre par « dernier recours ».

Existe-t-il un droit d'intervention ?¹⁰

La Charte des Nations Unies ne reconnaît nullement un droit d'intervention humanitaire. Mais rien n'empêche au Conseil de Sécurité d'autoriser, en application du chapitre VII de la Charte une action militaire à vocation humanitaire : la situation humanitaire dramatique est formellement assimilée à une « menace contre la paix ». Le Conseil de Sécurité a déjà par le passé, avant l'adoption du principe de responsabilité de protéger, autorisé des ingérences dans des situations de conflit interne (Rhodésie, Bosnie, Haïti, Rwanda...)

La Responsabilité de protéger n'est pas une nouvelle norme juridique. La responsabilité de protéger doit se conformer à la Charte et aux règles en vigueur.

Y a-t-il une obligation d'intervenir?

⁸ Pour le PNUD, la « sécurité humaine » est la somme de la sécurité économique, la sécurité alimentaire, la sécurité de la santé, la sécurité environnementale, la sécurité personnelle, la sécurité communautaire et la sécurité politique.

⁹ <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>

¹⁰ *Les limites du droit d'ingérence*, Olivier Corten, article rédigé à partir de son ouvrage *Le retour des guerres préventives : le droit international menacé*, Bruxelles, Labor, 2003

Il n'y a pas d'obligation, notamment parce que les Etats-Unis et certains Etats européens n'en ont pas voulu¹¹ ! M Bolton, qui représentait les Etats-Unis lors du sommet de l'ONU en 2005 a déclaré que l'obligation d'un Etat de protéger sa population est une obligation juridique tandis que l'obligation d'Etats tiers et de la communauté internationale à protéger cette même population (n'est) (qu')une obligation *morale*. Les Etats-Unis ne veulent pas être liés par une règle contraignante l'obligeant à intervenir. La responsabilité de protéger reste donc un geste secourable qui dépend du bon vouloir des Etats qui en ont les moyens militaires.

Qui intervient?

Même si la décision d'intervenir est prise dans le cadre du multilatéralisme onusien, la mise en œuvre pratique de l'intervention échappe à « la communauté internationale ».
*« Les interventions les plus délicates nécessitent le recours à des armées et des moyens logistiques sophistiqués que seul un petit nombre d'Etats ont à leur disposition. L'intervention, aussi neutre et pacificatrice soit-elle, reste étroitement contrôlée par des logiques de puissance. Celles-ci, conscientes du coût que représentent pareilles actions, ont inévitablement tendance à réclamer des compensations, voire des bénéfices en échange (...) il y a beaucoup de chemin à faire pour libérer les instruments d'intervention de la tutelle des puissances. »*¹²

Les intérêts politiques sont occultés par un discours éthique sur des valeurs universelles qui ne souffre plus la discussion et ne s'ouvre plus à la critique.

Intervenir comment ?

Un des principaux critères d'une action humanitaire est sa neutralité, son impartialité. Il importe de s'assurer qu'une intervention militaire présentée comme humanitaire n'est pas intéressée : plutôt qu'un motif de solidarité, ne faut-il pas voir un moyen de s'implanter dans un pays, d'occuper un territoire stratégique, de mettre la main sur des ressources naturelles, d'installer des bases militaires, d'ouvrir par la force de nouveaux marchés ?

Existe-t-il dans l'histoire des exemples d'interventions militaires désintéressées et motivées par la morale ? (cfr la polémique sur l'intervention américaine lors de la deuxième guerre mondiale cfr *Le mythe de la bonne guerre*, Jacques Pauwels, Aden)

Même désintéressée, une intervention pourrait s'avérer inutile voire contre productive si elle suscite de nouvelles violences et un ressentiment vis-à-vis des « libérateurs » qui peut nourrir les fanatismes et autres désirs de vengeance.

Une intervention intéressée peut-elle tout de même avoir des effets positifs, sachant qu'elle ne sera pas menée en fonction d'objectifs réellement humanitaires ?

Là encore, l'intervention américaine lors de la seconde guerre mondiale peut être citée en exemple : même si ce n'est pas la « bonne guerre » qui nous est souvent présentée, n'a-t-elle pas eu le mérite de nous débarrasser des nazis ?

¹¹ Barbara Delcourt, débat avec Gareth Evans le 11 mai 2009 – Justice et Paix et CNAPD

¹² Bertrand Badie, dans un débat sur le site du Monde le 7 juin 2006

Mais la guerre à l'Irak nous donne un contre exemple plus récent : un courant de la gauche tout en n'étant pas dupe du désintéressement de l'intervention américaine, défendait la guerre en Irak comme une opportunité de se débarrasser de la dictature du régime baasiste. Aujourd'hui, la dictature baasiste a effectivement été renversée. Mais quel bilan six ans après pour le peuple irakien ? Les conditions de vie de Irakiens sont aujourd'hui à maints égards bien pires que sous la dictature. La « libération », devenue occupation, a un goût tellement amer qu'elle a fait le lit d'extrémistes de tous poils et augmenté en flèche le nombre de candidats aux attentats.

Contrairement à l'ingérence humanitaire qui était vue comme une opération ponctuelle visant à mettre fin à des massacres, il s'agit donc avec la responsabilité de protéger d'une *ingérence sur le long terme, structurelle*, qui peut aller jusqu'à la mise sous tutelle de certains territoires et de certains Etats¹³.

L'argument humanitaire

L'ultime argument des tenants de l'intervention militaire est celui du sauvetage de vies humaines : il s'agit d'**épargner des « morts et souffrances évitables »**.

L'inaction face à des massacres est alors souvent qualifiée de « criminelle ». Les interventionnistes se placent donc dans une posture morale, voire moralisatrice : ceux qui s'opposent à l'emploi de la force sont des criminels. L'alternative entre ne rien faire et déclencher une guerre constitue un **faux dilemme** destiné à discréditer les moyens pacifiques de règlement des conflits.

Si une vie égale une vie, n'existe-t-il pas d'autres moyens (plus pacifiques, plus structurels, moins coûteux tant en vies humaines qu'en moyens financiers) de sauver autant si pas plus de vies ? L'« inaction criminelle » de la communauté internationale a également été évoquée par Jean Ziegler qui parle de la faim dans le monde comme un crime contre l'humanité.

Les moyens souvent colossaux qui sont affectés à une intervention militaire ne permettraient-ils pas de sauver bien plus de vies s'ils étaient affectés à la satisfaction des besoins alimentaires, à la lutte contre les épidémies, à l'éducation... Et tout cela sans « dommages collatéraux », sans spirale de la violence impossible à arrêter (il est plus facile de gagner une guerre que de gagner la paix qui s'ensuit). Qu'il suffise de comparer le coût de la guerre en Irak (évalué par Joseph Stiglitz à 3000 milliards de dollars¹⁴) avec les montants nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement¹⁵.

Cette approche fait l'impasse sur les causes économiques et structurelles (pillages des ressources naturelles..) à l'origine de ces explosions de violence. On lutte ici contre des symptômes. S'attaquer aux causes structurelles reviendrait souvent à s'en prendre aux intérêts des entreprises multinationales...

Reste donc une question presque enfantine : pourquoi protéger un nombre limité de gens avec des armes et beaucoup d'argent quand on pourrait protéger plus de gens sans armes et à moindre frais.

¹³ Barbara Delcourt, débat avec Gareth Evans le 11 mai 2009 – Justice et Paix et CNAPD

¹⁴ <http://www.lesechos.fr/info/analyses/4701122.htm>

¹⁵ <http://www.unmillenniumproject.org/documents/french-chapter17-highres.pdf>

Arnaud Ghys
Mai 2009