

Le principe de « la responsabilité de protéger » : une confusion de l'humanitaire et du militaire

Jean Marie CROUZATIER
Professeur, université Toulouse 1 Capitole

En janvier 2009, le Secrétaire général des Nations unies a présenté à l'Assemblée générale un rapport sur « la mise en œuvre de la responsabilité de protéger », censé « donner une dimension opérationnelle à la responsabilité de protéger ». Ce document venait s'ajouter à un nombre important de textes publiés par les organismes internationaux et les groupes d'experts, depuis le début des années 1990, autour des questions liées à la sécurité des populations et au respect des droits de l'Homme en situation de conflit et de post-conflit.

Tout est parti du concept de « sécurité humaine » en 1994 : l'expression trouve son fondement dans l'idée que la sécurité internationale doit être pensée, non plus uniquement en fonction de la sécurité des Etats dans le cadre d'un conflit interétatique, mais également en fonction de la sécurité des populations civiles victimes d'un conflit armé, y compris interne ; elle a été à l'origine d'un large débat au sein des institutions et organismes internationaux, car si elle était parfaitement en phase avec l'évolution politique du monde et des mentalités dans les années 1990, elle se révélait cependant problématique par ses implications à la fois théoriques et pratiques. Une deuxième étape majeure a été la publication en 2001 du rapport Evans-Sahnoun sur « la responsabilité de protéger », rapport établi par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. Cette expression, à son tour, a fait l'objet de nombreuses discussions et contributions, car le document prévoit, si la sécurité des populations civiles est en jeu, une action collective de la communauté internationale au cas où les moyens pacifiques seraient insuffisants et où les autorités nationales s'avéreraient incapables d'agir ou se refuseraient à le faire. Mais cet engagement contracté par les Etats membres de l'ONU laisse cependant en suspens nombre de questions quant aux incidences de la responsabilité de protéger et aux critères d'une intervention. C'est la raison pour laquelle le principe ne fit pas l'unanimité dans les enceintes internationales. Certains craignaient que trop de réserves soient prévues qui rendraient ce principe pratiquement inopérant ; d'autres redoutaient qu'il serve de prétexte pour promouvoir des objectifs politiques. Le secrétaire général des Nations unies lui-même reconnaissait la nécessité de définir plus clairement la portée et l'applicabilité du principe : en d'autres termes d'engager un processus de « normativisation » qui

permettrait la substitution d'une logique juridique à une logique politique. Le Conseil de sécurité en a discuté en mai 2002 sans progresser dans une définition plus précise ; pas davantage l'Assemblée générale, qui le fit pourtant figurer dans la déclaration finale du sommet mondial de 2005. Ce document affirme que « c'est à chaque Etat 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'Etat 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 du Secrétaire général de l'ONU de 2009 apportait des précisions sur « la mise en œuvre de la responsabilité de protéger » : articulée autour de trois piliers – « la responsabilité de l'État en matière de protection », « l'assistance internationale et le renforcement des capacités » et « la réaction résolue en temps voulu » -, la conception de la responsabilité de protéger proposée par le Secrétaire général a pour ambition de ne pas rester au niveau théorique, mais de participer à l'effort de la communauté internationale pour donner une existence concrète, « doctrinale, politique et institutionnelle » à la responsabilité de protéger. L'idée d'une « intervention humanitaire » semble donc 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 une 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 Etat, ou plusieurs, d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre Etat 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 l'inexécution de cette obligation par les Etats 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. Quant aux dangers qui découlent de cette reconnaissance, ils tiennent à la

confusion qui ne manque pas de s'instaurer entre l'humanitaire et le militaire.

I. Un concept trompeur

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 fondaient le principe de la « responsabilité de protéger » les populations civiles prises au piège d'une guerre civile. Elles pensaient ainsi désarmer les critiques qu'avait suscitées leur intervention militaire au Kosovo. Mais, sous une apparence généreuse et désintéressée, le principe posé est lourd de dangers. L'histoire européenne et occidentale est faite de conquêtes, de croisades, de génocides, de guerres coloniales, de toutes sortes d'entreprises d'exploitation économique et sociale : au nom de Dieu, de la civilisation, ou 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 ? Comment ne pas supposer que le projet impérial reste identique, simplement affublé de l'adjectif humanitaire ?

Le droit : une intervention militaire, même « humanitaire », est illégale.

Il existe bien en droit international une obligation pour chaque Etat 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 de 1948 (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 de 1948; le statut de la Cour pénale internationale de 1998; 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 Etats signataires de « respecter et faire respecter » leurs dispositions... Le principe est d'ailleurs utilisé par la Cour internationale de justice pour condamner les Etats-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 (par. 159). La Cour rappelle que l'article 1 s'applique à tous les Etats, 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 » soutiennent 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 (chapitre VII) 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'Etat 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 Etat ni de la part des Nations unies. Lorsqu'un Etat 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.

La pratique internationale : une intervention militaire, même « humanitaire », sert des intérêts de puissance.

L'humanitaire, utilisé par les Etats pour masquer l'absence de consensus sur une question (guerre en ex-Yougoslavie), le désintérêt (Rwanda) ou l'impuissance politique (Somalie) 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 Etat qui n'a agressé aucun autre Etat; 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 Etats Unis (« zéro mort ») a provoqué l'évacuation des 1300 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 fait 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 Etats 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.) : tout cela pour créer un micro-Etat mafieux qui s'est empressé de pratiquer une politique d'épuration ethnique à l'envers en s'attaquant à ce qui restait d'enclaves orthodoxes sur son territoire... C'est pour régulariser - a posteriori - leur intervention que les puissances occidentales forgent le concept de « responsabilité de protéger ».

Refuser la supercherie

Elles vont l'utiliser ensuite en Afghanistan, en Irak et en Libye avec les conséquences que l'on sait : des affrontements interethniques dans l'un, des heurs interconfessionnels dans l'autre, des luttes intertribales dans le troisième, un champ de ruines et un chaos politique et social partout.

Plus récemment, en Côte d'Ivoire, l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), dépêchée dans le pays pour superviser le processus électoral et protéger les populations civiles, se transforme avec le soutien de la force française « Licorne » en armée d'intervention : elle « certifie » les résultats des élections, pourtant contestés, et bombarde la présidence pour chasser Laurent Gbagbo, au profit du

Président « reconnu par la communauté internationale ». En Libye, les opérations militaires sont menées par les forces de l'OTAN dans le cadre du mandat du Conseil de sécurité : assurer une zone d'exclusion aérienne. On sait comment cet objectif « officiel » fut infléchi et se métamorphosa en un acharnement des Occidentaux à chasser le « dictateur » par la force. Et les medias de célébrer la « victoire de la démocratie » : quelle démocratie ? L'intervention en Libye, après celles d'Afghanistan, d'Irak, du Kosovo et de Côte d'Ivoire réduit un peu plus à néant le concept de souveraineté du peuple, c'est-à-dire le principe selon lequel les peuples ont le choix de leur régime politique, économique, social et culturel. En fait, les peuples - notamment les plus faibles - n'ont plus le choix ; avec l'aide de bataillons d'experts et le soutien des grandes consciences, le régime de démocratie libérale leur est désormais imposé par tous les moyens de pression politiques, économiques, financiers et même... militaires. Qu'ils le veuillent ou non, la démocratisation prescrite par d'autres leur sera administrée.

Dès lors, on voit mal pourquoi on abandonnerait les règles internationales positives qui postulent la non intervention dans les affaires intérieures d'un Etat 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 Etats 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.

En effet, 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.

II. Le danger ? Un mélange des genres

Les textes internationaux – notamment les rapports du Secrétaire général des Nations unies – relatifs au concept de « responsabilité de protéger » sont clairs : 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. Mais 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 sous deux formes principales.

L'instrumentalisation militaire

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 au début des années 2000. Or le 11 septembre 2001, le gouvernement afghan est dénoncé par les Etats-Unis comme « ennemi » et Washington commence des préparatifs militaires. En prévision de la campagne de bombardement, les Etats-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 étasuniens 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 Etats-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. La multiplication des agressions, enlèvements et meurtres provoque en 2004 le départ des humanitaires d'Irak; le CICR poursuit seul sa mission, sans l'emblème pourtant censé lui assurer protection...

Première forme : les opérations civilo-militaires

La réflexion débouchant sur une militarisation de l'humanitaire a débuté dans les années 1990, aux États-Unis. Un processus de coordination inter-agences est mené entre le département d'État, le Pentagone et USAID ; il s'agit d'intégrer les systèmes civils et militaires destinés à gérer les crises. L'objectif est double : rationaliser l'action publique (et ainsi, faire des économies) ; rechercher l'unité de l'effort pour plus d'efficacité militaire. L'idée est d'impliquer les forces armées étasuniennes dans des opérations de stabilisation et de secours d'urgence en même temps que de combat ; ainsi en Afghanistan et en Irak, les PRT (*Provincial Reconstruction Teams*) pratiquent des interventions humanitaires et des actions de reconstruction, mais aussi des missions de renseignement et de propagande. La confusion des genres est totale : le militaire étasunien fait de l'humanitaire un instrument de domination asymétrique de l'ennemi. Ce qui signifie bien sûr la fin de l'humanitaire indépendant, neutre, impartial, garantissant l'accès à toutes les victimes. D'autant que se développent, parallèlement, des sociétés privées d'aide humanitaire, branches des « sociétés privées de sécurité » (les « mercenaires » d'aujourd'hui) : un phénomène encore marginal, mais qui pourrait représenter un danger et une dérive en termes d'éthique

Ce modèle a ensuite été diffusé en Europe au nom de l'interopérabilité entre alliés au sein de l'OTAN ; ainsi en France, le livre blanc sur la défense publié en juin 2008 insiste sur « l'importance des opérations civiles et mixtes civilo-militaires dans la gestion des crises » et affirme rechercher une « synergie entre les composantes militaires et civiles des interventions ». L'aide à la population, les projets de développement économique et culturel s'imposent comme des actions tactiques permettant d'atteindre les objectifs fixés aux armées par les chefs politiques, au même titre que les actions coercitives de sécurité ; le nouveau concept est celui d' « approche globale de la gestion du conflit ». La diffusion des normes anglo-saxonnes est encore facilitée par la politique européenne de sécurité et de défense : cette dernière est fondée sur le principe d'une capacité globale et cohérente pour la prévention et la gestion des crises, comportant des capacités militaires mais aussi des

capacités civiles de gestion des crises, pour mener les missions dites de Petersberg (missions humanitaires, de maintien de la paix ou d'évacuation de ressortissants ; désarmement et stabilisation). L'union européenne souligne la complémentarité entre le militaire et l'humanitaire pour la réalisation de ce type de mission. Mais la réalité est moins simple...

Seconde forme : les missions « intégrées » de maintien de la paix

La pratique se généralise et gagne les troupes de maintien de la paix. A observer les activités de l'ONU depuis le milieu des années 1990, 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 » ou « multidimensionnelle » : 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...). Le concept, d'origine militaire, de CIMIC (*Civil Military Cooperation*) peut-être ainsi défini : « la coordination et la coopération, dans l'appui à une mission, entre le commandant et les acteurs civils, incluant la population nationale, les autorités locales, ainsi que les organisations non-gouvernementales et les agences internationales et régionales ». Il s'agit, en nouant des contacts avec les civils, en réalisant des projets de court terme intéressant la population, de « gagner les esprits et les cœurs ». Les *quick impact projects* menés par les unités combattantes sont censés faciliter l'acceptation de la force dans la zone concernée. Il peut s'agir de la création ou de la réfection des infrastructures, d'aide à l'agriculture, de soutien éducatif ou sanitaire... Des directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile (MCDA) ont été adoptées au sein des Nations unies et sont régulièrement mises à jour.

III. Conséquence : une situation intenable

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 revendiquer 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 étasuniennes. 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.

Les tensions entre militaires et humanitaires en Libye

Illustration la plus récente du mélange des genres : le conflit sanglant, commencé en février 2011 à Benghazi, puis étendu à l'ensemble de la Libye. Il s'agit dans un premier temps d'un conflit armé non international (CANI), devenu conflit armé international (CAI) après des deux résolutions du conseil de sécurité : le 27 février, la résolution 1970 impose un embargo sur les armes, gèle les avoirs à l'étranger des dirigeants libyens, leur impose une interdiction de voyage, saisit le procureur de la cour pénale internationale. Le 17 mars, la résolution 1973 autorise « toutes les mesures nécessaires » pour mettre en place une zone d'exclusion aérienne destinée à protéger les populations civiles contre les attaques et faciliter la délivrance d'une aide internationale ; l'OTAN prend le contrôle de l'action militaire internationale.

Dans l'interaction entre les agences humanitaires et les forces militaires, les tensions sont quotidiennes. D'une part, les humanitaires refusent que les militaires interviennent dans la gestion de l'aide, alors que ces derniers font remarquer qu'en cas de conflit, le droit international humanitaire leur donne la responsabilité morale et légale de protéger les civils et de faciliter la distribution de l'aide. D'autre part, les militaires ne comprennent pas la contribution des humanitaires en situation de crise, alors que les agences et les O.N.G. sont parfaitement expérimentées pour évaluer les besoins, assurer des soins, acheminer et distribuer l'aide alimentaire et autre.

Les opérations menées en Libye poursuivent deux objectifs officiels : d'abord protéger la population civile ; c'est l'application du principe de la responsabilité de protéger. Les agences humanitaires sont sceptiques sur l'opération de l'OTAN pour trois raisons : la nature asymétrique du conflit qui est en fait une guerre civile plus qu'un conflit international ; la méthode des frappes aériennes, qui provoquent des dommages collatéraux importants (comme c'était le cas au Kosovo, en Afghanistan et en Irak) ; le défaut d'orientation stratégique claire de la part de l'OTAN et l'absence d'une solution politique. Ensuite, faciliter l'aide : les agences ne souhaitent pas un soutien des militaires. Elles s'appuient sur les « directives des Nations unies pour l'utilisation des ressources et de la protection civile dans le cadre d'opérations d'aide humanitaire et de situations d'urgence complexes » (directives MCDA) ; or l'idée

essentielle développée dans ces directives est celle du « dernier recours » : les ressources militaires peuvent être utilisées pour l'aide humanitaire uniquement lorsqu'aucune ressource civile équivalente n'est disponible, lorsque toutes les options alternatives ont été explorées, lorsque ces ressources sont utilisées à des fins précises et pendant une période limitée. L'adoption de ces directives est une conséquence de la confusion humanitaire - militaire en Irak et en Afghanistan et des effets dommageables de cette confusion pour les populations civiles et les humanitaires. Pour les populations civiles : soit elles refusent les soins et les vivres des humanitaires, car elles sont attaquées en représailles si elles les acceptent ; soit elles les détournent au profit des belligérants (et donc n'en profitent pas). Pour les humanitaires : soit ils sont confondus avec les militaires ; soit ils ne sont pas considérés comme neutres et impartiaux ; dans tous les cas, ils sont attaqués par les belligérants.

Une confusion dangereuse

Quoi que prétende Bernard Kouchner, ce qu'il appelle la « convergence » entre humanitaires et militaires n'est donc pas neutre; elle est au contraire potentiellement dangereuse.

Bien que déployés sur les mêmes zones de conflit, militaires et humanitaires ont en effet des logiques d'engagement différentes. Ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Les actions civilo-militaires prônées aux États-Unis et en Europe ne servent qu'à créer un environnement favorable à la force ; l'humanitaire n'y est conçu que comme un outil de gestion des crises. Pour les ONG humanitaires en revanche, une séparation claire doit être établie entre l'activité militaire et leurs actions sur le terrain.

Or, dans le débat qui ne manque pas de les opposer, le militaire l'emporte fatalement sur l'humanitaire. En témoigne, le livre blanc français, publié en 2005, intitulé « Doctrine sur la coopération civilo- militaire » : il distingue le rôle des militaires (pour réduire les menaces) et celui des diplomates et des humanitaires (en termes de soutien à la gouvernance, à la reconstruction et au développement). « L'approche globale, c'est la coordination des efforts de tous les acteurs au profit d'un objectif commun » ; il indique que « l'approche globale ne vise pas à militariser les actions humanitaires »... Mais en cas d'urgence, les militaires sont les seuls à disposer de capacités d'intervention spécifiques et rapidement mobilisables. De plus, quand l'action militaire est au premier plan (comme c'est le cas en Afghanistan), il revient aux militaires de coordonner l'ensemble des actions sur le terrain.

La confusion est dangereuse 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. Il n'existe pas de « soldats humanitaires » ; il n'y a que des soldats avec une mission... forcément militaire.

La confusion est dangereuse parce que les erreurs qu'elle entraîne, dans l'esprit des populations, sur l'image et les intérêts des ONG va conduire ces dernières, pour ne pas exposer les volontaires internationaux et les équipes locales, à éviter certaines zones et certains pays; on assistera alors à un recul des capacités d'intervention et une réduction de l'aide effectivement apportée aux populations nécessiteuses.

La confusion est dangereuse car qualifier une opération militaire d' « humanitaire » signifie implicitement que l'intervenant est humanitaire et celui qui s'y oppose diabolique; elle conduit naturellement à une discrimination entre les « bonnes » victimes du côté humanitaire, et les « mauvaises » victimes parmi les opposants, comme on l'a constaté hier en Irak, en Libye et ailleurs.

Il est vrai que l'humanitaire seul est quelquefois impuissant; mais s'il est accompagné de l'intervention militaire, il est forcément dénaturé.

On peut critiquer le raisonnement présenté et refuser ce qui pourrait s'apparenter à un dilemme : s'en tenir à une conception stricte de la souveraineté et de la non ingérence revient à fermer les yeux sur les violations des droits perpétrés par des gouvernements à l'encontre des populations vivant sur leur territoire; 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 Etat. 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.

Mais faut-il tenir pour évidents les termes de ce dilemme ? Entre les deux positions, il existe une attitude médiane à inventorier : comme on l'indique dans l'introduction à cette étude, les moyens juridiques et politiques, – autres que militaires ou coercitifs – prévus dans les textes et quelquefois mis en œuvre dans la pratique internationale, suffiraient à une authentique volonté politique pour remplir la « responsabilité de protéger ».

Textes de référence

- Charte des Nations Unies, notamment les chapitres VI et VII
- Assemblée générale des Nations unies. Résolution 377 (V) : « Union pour le maintien de la paix »
- Assemblée générale des Nations unies. Résolution 63/308 (14 septembre 2009) : « Responsabilité de protéger »
- Conseil de sécurité. Résolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1325 (2000), 1460 (2003), 1612 (2005), 1674 (2006), 1738 (2006), 1820 (2008), 1882 (2009), 1888 (2009), 1889 (2009), 1894 (2009), 1970 (2011), 1973 (2011), 1975 (2011)
- Note du secrétaire général de l'ONU, Suite à donner aux textes issus du Sommet du millénaire, New York, ONU, 2004, A/59/565
- Rapport du secrétaire général de l'ONU, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, New York, ONU, 2005, A/59/2005
- Rapport du secrétaire général de l'ONU, La protection des civils dans les conflits armés, New York, ONU, 2007, S/2007/643
- Rapport du secrétaire général de l'ONU, La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, New York, ONU, 2009, A/63/677

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

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

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

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

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