

Responsabilité de protéger et guerres « humanitaires » : le cas de la Libye ¹

intervention lors de la conférence-débat CETIM, CUAÉ, Le Courrier
Genève, 30 mai 2012

Le sujet est d'une actualité particulièrement dramatique en raison de la situation en Syrie, je voudrais l'introduire en trois temps. D'abord en abordant les dérives de ce qui était une belle initiative, les *frenchs doctors*, devenue le droit d'ingérence humanitaire et le devoir de protéger, ensuite, en rappelant les graves conséquences de l'application la plus récente de cette doctrine en Libye, enfin, ayant fait le constat des échecs et impasses des guerres humanitaires, quelles peuvent être les voies possibles pour porter secours aux populations soumises aux exactions des dictatures ou principales victimes des conflits armés ?

I.

Le principe de la non-ingérence est stipulé dans l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État. » Le contexte de la guerre froide a conforté ce principe, il n'en fut pas moins transgressé en de nombreuses circonstances au Congo, dans la FrancAfrique, en République dominicaine, à Grenade, en Hongrie ou en Tchécoslovaquie. Mais, quand des pouvoirs usent de la répression à l'encontre des populations civiles et commettent des crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou des crimes de génocide, la non-intervention est tout aussi intolérable

D'où le concept de *droit d'ingérence humanitaire* introduit aux Nations unies par la France avec l'adoption en 1988, non sans débats, de la résolution 43/131. Cette résolution, faisant référence aux *frenchs doctors*, se limite à « l'assistance humanitaire pour les victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence... en particulier dans l'apport de nourriture, de médicaments ou de soins médicaux » et la résolution rappelle « la souveraineté des États. »

La première intervention se rapportant au « droit d'ingérence humanitaire », en totale conformité avec le texte et l'esprit de la résolution, est engagée en Arménie pour venir en aide aux populations à la suite d'un séisme qui a fait 20 à 30 000 victimes. Cependant, très rapidement, le droit d'ingérence humanitaire, bien que les mots « conflit » ou « guerre » ne figurent pas dans les résolutions adoptées, va devenir un « droit d'ingérence d'État », plus encore un « droit d'ingérence humanitaire armée ». Ainsi, va être introduit dans les années 1990 au sein de l'OTAN, la doctrine de l'Action civilo-militaire (ACM), dont l'objectif est de « faciliter l'exécution des missions opérationnelles avant, pendant et après l'engagement des forces armées ». Ce passage au « droit d'ingérence humanitaire armée » va signifier, de la première guerre d'Irak à celle du Kosovo, des dérives successives de la résolution 43/131, menant celui-ci dans l'impasse.

Une première dérive est la confusion des genres dénoncée notamment par MSF. À ce sujet, Jakob Kellenberg, comme président du CICR, a déclaré devant le Conseil de sécurité : « Les opérations de maintien de la paix revêtent de plus en plus d'aspects humanitaires. Cette tendance pose certains dangers. Dans des situations où la paix est encore fragile, les forces des Nations Unies peuvent avoir à recourir à la force, ce qui peut donner l'impression qu'elles sont parties au conflit [...] À chacun son rôle : l'utilisation de la force relève du domaine militaire et les activités de

¹ Livre paru à L'Harmattan, sous la direction de Daniel Lagot et Nils Andersson ; avec André Bellon, Rony Brauman, Robert Charvin, Géraud de La Pradelle, Jean-Marie Fardeau, Michel Fournier, Anne-Cécile Robert, Tzvetan Todorov

secours relèvent des agences humanitaires ».

Mais l'injustifiable c'est quand le droit d'ingérence humanitaire, évoqué par des résolutions de l'ONU, ne résout pas les souffrances des populations et s'avère la cause de nouvelles épreuves. Ce fut le cas en plusieurs occasions durant les années 1990. Dans le prolongement de la première guerre d'Irak on peut rappeler l'exemple du Kurdistan où il est abruptement mis fin à l'opération *Provide Comfort* qui devait « autonomiser » cette région, ouvrant ainsi le champ à une répression dans des populations kurdes par Saddam Hussein.

Lors de la guerre en Bosnie-Herzégovine, on relève deux manques gravissimes. Le commandement militaire de la FORPRONU n'a pas donné suite à une demande d'intervention aérienne sur la seule route menant à Srebrenica qui aurait pu arrêter l'offensive des forces de la république Srpska et une demande de Médecins sans frontières d'assistance des équipes médicales de la FORPRONU se trouvant à Srebrenica en « alerte rouge au cas où des soldats de la paix seraient blessés » est refusée au motif qu'il n'était « pas question qu'elles opèrent des civils ».

En Somalie, les États-Unis mettent fin à l'opération *Restor Hope* après la mort de 18 rangers lors d'affrontements pour arrêter des chefs de guerre, livrant ainsi le pays aux bandes armées.

Chacun connaît le déroulement de l'opération Turquoise au Rwanda qui n'a nullement empêché l'accomplissement du génocide quand elle n'y a pas contribué.

En 1998, l'intervention au Kosovo va être l'intervention de trop du droit d'ingérence humanitaire d'État s'appuyant sur la force armée. La résolution 1203 délègue un « droit d'ingérence humanitaire » à l'OTAN, rendant ainsi caduc l'article 53 de la Charte des Nations unies qui précise « qu'aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans autorisation du Conseil de sécurité... », or l'OTAN est un organisme régional.

Mario Bettati, concepteur juridique du droit d'ingérence, écrit alors que « le Conseil de sécurité des NU a légalisé l'intervention militaire en refusant de la condamner. Comme en droit, *ce qui n'est pas interdit est permis*, pour Mario Bettati « cela consacre le droit d'ingérence » dans les affaires intérieures d'un pays. À propos de ce droit, délégué à l'OTAN, Madeleine Albright, secrétaire d'État de Clinton, est sans équivoque. À la question : « l'OTAN du XXI^e siècle devra-t-elle toujours disposer d'un mandat précis du Conseil de sécurité de l'ONU pour agir ? », elle répond : « Non... car, dans une telle hypothèse, l'OTAN ne serait plus qu'une simple filiale de l'ONU ! »

Toutefois, la guerre du Kosovo, lors de laquelle les pertes civiles et les destructions d'infrastructures furent plus importantes que les pertes et destructions militaires, a dévoilé l'instrumentalisation du « droit d'ingérence humanitaire » en « droit d'ingérence politique », une prérogative réservée aux puissances occidentales, ce qui renforce les réserves constamment exprimées par l'Inde, le Brésil et d'autres États quant au concept de « droit d'ingérence humanitaire »

Les conclusions du rapport Brahimi remis à Kofi Annan en 2000 confirment ce constat et soulignent que l'ONU a, en plusieurs occasions, en raison de « mandats ambigus, incohérents et insuffisamment financés », failli à sa mission, que sa responsabilité est directement engagée au Rwanda, où elle était présente alors même que se commettait un génocide, comme elle l'est pour les massacres de Srebrenica, ville déclarée « zone de sécurité de l'ONU. » Ainsi, du Kurdistan au Kosovo, le recours au « droit d'ingérence humanitaire » a plus répondu à des objectifs géopolitiques

qu'à des besoins humanitaires et, en plusieurs circonstances, a aggravé et non soulagé le sort des populations civiles.

Une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États est alors mise en place qui sera à l'origine du concept de « responsabilité de protéger » venant se substituer, en 2005, au « droit d'ingérence humanitaire ».

La résolution 1973 sur la Libye sera la première intervention militaire à se référer à « la responsabilité de protéger ». Pour Hubert Védrine, la résolution 1973 est « une concrétisation de cette notion de responsabilité de protéger, que nous avons élaborée avec Kofi Annan, quand il a fallu sortir du piège linguistique, conceptuel et politique du droit d'ingérence ». Le droit d'ingérence humanitaire un piège linguistique, conceptuel et politique ! Il est donc fait recours, pour le contourner à une autre formulation. On peut s'interroger : une formulation change-t-elle les mécanismes de décisions de l'ONU, les conceptions politiques qui induisent une intervention, les enjeux géostratégiques, les rapports de force globaux ou régionaux ?

II

Quelle réponse donne à cette interrogation l'intervention en Libye ? Si chacun salue l'éviction de Kadhafi, comme celle de tout despote coupable de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, on ne peut ignorer la réalité de cette guerre et la mort de civils pour lesquels Human Rights Watch demande à l'OTAN une enquête, mais surtout, c'est l'état de la Libye après la fin de l'intervention militaire qui préoccupe.

Le pays, libéré de son dictateur, ce dont on ne peut que se réjouir, est aujourd'hui une zone de non-droit où les populations sont soumises à l'arbitraire de milices armées sur lesquelles le CNT n'a aucune autorité. À Tripoli même, Hélène Bravin, journaliste, spécialiste du Maghreb a décompté 127 milices « armées jusqu'aux dents ». Tout aussi peu favorable au régime déchu, Patrick Haimzadeh, ancien diplomate en Libye, déclare : « L'État n'existe plus. Les gens sortent la kalachnikov au moindre problème. »

Des atteintes graves aux droits humains, atteintes bien réelles, ont justifié l'intervention en Lybie, mais l'ONU, Amnesty International ou Human Rights Watch, interrogent aujourd'hui la France, le Royaume-Uni et les États-Unis sur la perpétuation de ces violations. Dans un rapport d'Amnesty International du 16 février 2012, on peut lire : « Des milices armées en activité à travers la Libye se rendent responsables d'atteintes massives aux droits humains en toute impunité, alimentant l'insécurité et freinant la reconstruction des institutions de l'État. » Les moyens de torture utilisés sous Kadhafi, ont toujours cours et le vice premier ministre libyen, Mustafa Abushagur, a reconnu que le gouvernement ne contrôlait que 40% des prisons du pays, celles visitées par Amnesty International. Que se passe-t-il dans les autres prisons ?

L'arbitraire répressif est renforcé par le chaos que connaît la Libye, devenue pays de tous les trafics, qu'il s'agisse de drogue, d'armes - il y a quelques jours les forces égyptiennes ont saisi 40 missiles sol-sol et d'autres armes lourdes en provenance de Libye destinées à un mouvement du Sinaï -, mais aussi de trafic d'esclaves, acheminés de Somalie ou du Bangladesh, par la frontière égyptienne. S'assurer le contrôle de ces trafics est à l'origine d'affrontements armés.

S'ajoutent de nombreux conflits internes. À l'est du pays, des chefs de tribus et de milices ont proclamé l'autonomie de la Cyrénaïque, région où sont concentrés les trois quarts des richesses

pétrolières du pays. Il s'en est suivi des affrontements meurtriers à Benghazi et dans d'autres villes entre partisans et opposants de l'autonomie. L'éclatement du pays entre la Cyrénaïque, à l'est, la Tripolitaine, à l'ouest et le Fezzan, au sud, ne signifie pas seulement une partition géographique et d'accaparement de la manne pétrolière, mais le déchirement de la Libye dans une spirale de conflits tribaux et ethniques.

Ainsi, au sud de la Libye, à Sebha ou Koufra, les Toubous vivent une situation particulièrement dramatique. Nomades noirs du Sahara, ils subissent une brutale répression comme en témoignent le président de la Commission d'enquête de l'ONU dont le rapport souligne que : « les exactions contre des tribus précises se poursuivent » et la demande à l'ONU et à l'Union européenne du dirigeant des Toubous de Libye, un opposant à Khadafi, « d'intervenir pour faire cesser le nettoyage ethnique des Toubous ».

À l'ouest, Zouara, ville près de la frontière tunisienne, a été le centre de violents affrontements entre milices et groupes armés, anciens partisans ou opposants au régime de Khadafi. Il y a quelques jours, d'autres affrontements ont opposé touaregs et habitants de Ghadamès, une ville proche de la frontière algérienne. C'est par centaines que se décomptent les morts lors d'affrontements dans le pays.

Les autorités comme les institutions internationales sont également l'objet d'agressions. Le 8 mai, d'anciens rebelles attaquent le siège du gouvernement libyen, pour protester contre la suspension de leurs indemnités. À Benghazi, une bombe artisanale est lancée sur le convoi du chef de la mission de l'ONU et les locaux du Comité international de la Croix-Rouge essuie un tir de roquette.

Que l'on se rassure, pour les profits, tout va bien, le porte-parole du gouvernement, Nasser Al-Manaa, a annoncé que la production de pétrole a atteint 1,45 million de barils par jour et qu'elle pourrait atteindre un niveau supérieur à celui d'avant la révolution d'ici à la fin de l'année ; s'ajoutent de juteux contrats pour la reconstruction du pays. Sinistre realpolitik qui invoque les droits de l'homme, mais qui a pour enjeu l'exploitation et la spoliation.

À la tragédie que connaissent les Libyens s'ajoute un effet collatéral de l'intervention de l'OTAN dont on ne peut prévoir l'évolution, la profonde déstabilisation du Sahel. Un immense territoire qui traverse le continent africain de la Mauritanie jusqu'au-delà du Soudan et s'étend sur une distance quasi équivalente à celle entre Paris et Kaboul. Il est important dans une région où les frontières sont le produit de l'arbitraire des partages coloniaux, de distinguer droits des populations nomades ou sédentarisées et activisme salafiste. La situation dans cet immense territoire, où les armes abondent et où s'affrontent les intérêts géostratégiques des principales puissances est devenue une donnée majeure des grands déséquilibres internationaux, d'où la nécessité que la raison se substitue au recours à la politique de la canonnière.

La Libye le confirme tragiquement, les interventions militaires qu'elles s'opèrent sous couvert « d'ingérence humanitaire » ou de « responsabilité de protéger » permettent au mieux de colmater les situations de crises, mais non de les résoudre, d'éliminer un tyran, mais non pas d'introduire de la démocratie ; elles peuvent même dramatiquement aggraver la situation de la population.

III

C'est pourquoi nous nous sentons interpellés en tant que citoyens. Quelle réponse donner à l'angoisse et aux souffrances des populations subissant les maux de la dictature ou de la guerre ? Pour parler clair, il n'y a pas de guerre propre, sans abominations, le temps des dictatures n'est pas révolu et il ne peut y avoir de révolution sans sacrifices. L'état du monde étant ce qu'il est, l'exigence de défense des populations ne peut être entendue. Et pourtant, utopie pragmatique, si l'ONU d'instrument devenait acteur ?

Dominée, manipulée par les grandes puissances, elle demeure la seule institution universelle fondée sur le principe du multilatéralisme et qui affirme dans le Préambule de sa Charte « l'égalité des nations, grandes et petites ». De plus, elle est dépositaire des documents ratifiés par les États sur les droits humains.

Un moyen d'intervention adopté par l'ONU pour le règlement pacifique des différends, prévenir les crises ou s'opposer à des menaces contre la paix ou à des actes d'agression fut, dès la fin des années 1940, les Casques bleus. Jusqu'ici, la pratique de ces interventions a plus été de geler une situation que de trouver les moyens de résoudre le conflit (Cachemire, Chypre, Golan...). Or rien, selon la Charte, ne confine les Casques bleus à ce rôle.

Qu'est-ce qui, aujourd'hui, différencie une intervention « d'ingérence humanitaire » ou de « responsabilité de protéger », menée par une coalition militaire ou dans le cadre de l'OTAN, des opérations de Casques bleus ? Premier constat, ce ne sont pas les mêmes États qui s'engagent dans l'une et l'autre de ces « armées ».

Lors de l'opération au Kurdistan ou lors de la guerre du Kosovo les opérations aériennes sont coordonnées par les États-Unis avec la France et le Royaume-Uni, plus la Turquie dans le premier des cas. L'opération *Restor Hope* en Somalie et l'opération *Turquoise* au Rwanda furent conduites par des troupes étatsuniennes pour la première et françaises pour la seconde. Quant à l'intervention, essentiellement aérienne, en Libye, si la logistique étatsunienne a joué un rôle déterminant, ce sont principalement les forces aériennes françaises et britanniques qui ont effectué les vols, soutenues par les forces canadiennes et italiennes. Il s'agit dans tous les cas d'armées disposant de moyens militaires sophistiqués et d'une logistique optimale.

Qu'en est-il pour les casques bleus ? Au 31 octobre 2011, quinze opérations de Casques bleus étaient en cours, représentant une force d'intervention de 97 267 militaires et policiers. La contribution des cinq membres permanents du Conseil de sécurité à ces interventions est de 4 147 hommes et femmes, principalement chinois et français (129 militaires seulement pour les États-Unis). De quels pays viennent les Casques bleus ? Du Bangladesh (10 417), du Pakistan (9 235) de l'Inde (8 012) ou d'Afrique (35 918). La simple énumération de ces chiffres confirme, au regard des coalitions militaires internationales ou otaniennes, que les casques bleus sont une « armée des pauvres ».

Le rapport Brahimi est également très clair à ce sujet : « le Secrétaire général se trouve dans une position intenable. On lui présente une résolution du Conseil de sécurité qui précise, sur le papier, le nombre de militaires requis, mais il ne sait pas s'il disposera de ce nombre de militaires sur le terrain. Plus encore, les troupes qui finissent par débarquer sur le théâtre des opérations risquent d'être sous-équipées : il est arrivé que des pays fournissent des troupes sans fusils, ou équipées de fusils, mais dépourvues de casques, ou munies de casques mais sans gilets pare-balles,

et sans moyens propres de transport ».

Cette différence des moyens alloués, rien ne l'éclaire mieux que de comparer le coût des interventions militaires lors des deux conflits majeurs du XXIème siècle, en Irak et en Afghanistan avec celui des Casques bleus onusiens. Selon la Cour des comptes des États-Unis, les guerres d'Irak et d'Afghanistan ont coûté entre 1 560 et 1 880 milliards de dollars (chiffres très inférieurs à ceux du rapport Stiglitz, qui estime ce coût pour les seuls États-Unis à 3 000 milliards de dollars pour la guerre d'Irak). En comparaison de ces centaines de milliards, le coût total des opérations des Casques bleus depuis 1948, date de leur création, au 30 juin 2010, a été de 69 milliards de dollars !

L'utopie pragmatique consisterait dans la possibilité d'intervention d'une force multilatérale, onusienne, disposant des moyens militaires requis pour secourir les populations opprimées. Pour qu'il puisse en être ainsi, il faut-refuser la loi du plus fort et faire prévaloir le multilatéralisme dans les relations internationales. Cela implique, dans le respect et l'application de l'esprit de la Charte des Nations unies, que chaque État mette à disposition de l'ONU un contingent de Casques bleus pour constituer une force internationale en mesure d'intervenir qui soit dotée des effectifs, de l'équipement et du matériel adéquats.

Pour qu'elle soit une véritable force multilatérale, il faudrait une volonté politique commune des États membres qui ne soit inféodée ni à l'idéologie atlantiste ni à toute autre influence de puissances. Il faudrait que les grandes puissances admettent une ingérence dans leurs prérogatives étatiques et que prévale le respect du multilatéralisme dans les options stratégiques et dans la chaîne de commandement militaire.

Que soit ressenti comme une chimère le fait de simplement énoncer ce qui a été préconisé au sortir de la Seconde Guerre mondiale, mais ne fut jamais mis en œuvre (en raison des rapports conflictuels durant la Guerre froide puis, après la chute du Mur, d'une volonté hégémonique du monde occidental) est révélateur de l'état présent du monde. C'est cette réalité qui doit être modifiée.

On dit que l'ONU est l'émanation des États qui la composent, plus exactement elle est l'émanation des gouvernements des États qui la composent. La responsabilité des décisions prises ne relève donc pas de l'institution, qui comme toute institution est le produit de ses composantes. Ce sur quoi nous, les opinions publiques pouvons agir. Ceci demande, comme citoyens, d'investir le champ politique des relations internationales, comme nous investissons le terrain des luttes sociales ou écologiques, de demander le respect de la Charte des Nations unies, fondée sur une conception multilatéraliste du monde et que seules les forces de l'ONU soient habilitées à « réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix. » Mais aussi, le cri des populations victimes de leurs despotes ou de la guerre en appelle quotidiennement à une solidarité qui, ne nous le cachons pas, fait défaut, sauf à relever cet autre défi celui d'un droit d'ingérence citoyenne contre les politiques militaristes des grandes puissances et contre les crimes des pouvoirs totalitaires pour donner vie à une solidarité aujourd'hui en berne.

Nils Andersson
