

Éric Marclay

La Responsabilité de Protéger



Un nouveau paradigme
ou une boîte à outils ?

Étude Raoul-Dandurand **10** publiée
par la Chaire Raoul-Dandurand en
études stratégiques et diplomatiques



Chaire Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques
Raoul-Dandurand Chair
of Strategic and Diplomatic Studies

**La Responsabilité de Protéger
Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?**

Éric Marclay

La Chaire Raoul-Dandurand est une structure de développement, de formation et de diffusion de la recherche. Elle constitue une interface entre le monde scientifique et le grand public dans le domaine des études stratégiques et diplomatiques.

Les opinions exprimées dans ces Études n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Les articles publiés restent la propriété de l'éditeur. Sauf à des fins de citation, toute reproduction, par quelque procédé que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite de :

*Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques
Université du Québec à Montréal
455, boul. René Levesque Est,
Pavillon Hubert-Aquin
4^e étage, bureau A-4410
Montréal (Québec)
H2L 4Y2*

Révision : Élisabeth Vallet
Mise en page et conception graphique : Olivier Lasser

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2005
ISBN 2-922844-49-8



UQÀM
Prenez position

www.dandurand.uqam.ca

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
1. UN CADRE CONCEPTUEL PARTICULIÈREMENT CHARGÉ	6
1.1. De la paix négative au rôle des normes : le constructivisme	6
1.2. Une bonne stratégie, mais pour quelle sécurité?	8
1.3. La sécurité humaine : un concept « valise »	9
2. DU PARADIGME À LA BOÎTE À OUTILS : L'OPÉRATIONNALITÉ ..	11
2.1. Vers une nouvelle opération de paix?	11
2.2. Prévenir plutôt que guérir	13
2.3. Contourner la souveraineté : les interventions coercitive	15
2.4. La reconstruction comme exercice d'ingénierie politique	16
3. CLARIFIER LES TERMES DU DÉBAT	19
3.1. Le paravent de la souveraineté étatique	19
3.2. Le droit/devoir d'ingérence humanitaire	20
3.3. La confusion <i>politico-militaro-humanitaire</i>	23
CONCLUSION	26
BIBLIOGRAPHIE	27
DANS LA MÊME COLLECTION	31

LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER
Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?
Par Éric Marclay¹

La justice sans la force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique. La justice sans force est contredite, parce qu'il y a toujours les méchants; la force sans la justice est accusée. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force; et pour cela, faire que ce qui est juste soit fort ou ce qui est fort soit juste.

BLAISE PASCAL (1623-1662) *Pensées*. Edit Brunschwieg . section V

Introduction

De portée fort symbolique, cette *pensée* du philosophe français trouve une résonance particulièrement pertinente dans l'analyse du concept de la *Responsabilité de Protéger*². La communauté internationale ne saurait tolérer, en ce 21^e siècle, l'abus de la force au détriment de la protection des populations civiles et de la justice à son égard, cette même protection et sécurité qui requiert un recours grandissant à la force. Telle est d'emblée la tension traversant l'ambitieux rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), qui tente de concilier une situation fondamentalement paradoxale : l'utilisation de la puissance militaire dans les contextes de crise

1. Après des études en Suisse, Éric Marclay a été délégué du Comité International de la Croix-Rouge au Moyen-Orient et en Afrique. Il est actuellement candidat à la maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal. L'auteur tient à remercier Graciela Lopez pour son soutien et ses relectures critiques, Élisabeth Vallet et Charles-Philippe David pour leur lecture attentive et leurs précieux commentaires, ainsi que Frédéric Gagnon pour son soutien.
2. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. *La Responsabilité de Protéger*. Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, 2001 (CIISE).
3. Charles-Philippe David et Jean-Jacques Roche. *Théorie de la sécurité*. Paris : Montchrestien, 2002, pp. 124-125.

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?

5

humanitaire³. De prime abord antinomique, ce couple (politico) militaire-humanitaire est la résultante d'un dilemme plus large, qui est celui du devoir moral et éthique d'intervenir au nom des droits fondamentaux de la personne, et des limites auxquelles cette même intervention est confrontée si elle reste exclusivement dans le « pré carré » de l'intervention d'humanité.

En voulant modifier les termes du débat, la CIISE se donne un double objectif. Jeter un pont entre le devoir moral et le droit formel de ne plus laisser les populations civiles livrées à elles-mêmes dans des situations graves de crise humanitaire, contournant ainsi la souveraineté étatique, et ce faisant, elle entend dépasser le débat urticant de l'ingérence humanitaire, cette dernière incarnant le paradoxe du militaire déguisé en humanitaire. Mais les interventions de la communauté internationale ayant comme objectif de prévenir avant..., d'agir pendant..., ou de reconstruire après les conflits, doivent tout au moins être envisagées comme des étapes dans un long et difficile processus de secours, de pacification et de reconstruction, autant d'éléments indissociables que tente de couvrir le *continuum*⁴ de la *Responsabilité de Protéger*.

Sans vouloir dénigrer l'apport spécifique de la CIISE dans le cadre de la réflexion sur la *Responsabilité de Protéger*, il faut rendre à César ce qui lui appartient (!) Il serait en effet indélicat de passer sous silence les nombreux et pertinents travaux de l'Organisation des Nations unies⁵. Il s'agit là de contributions significatives à la réflexion théorique, mais également à l'étude empirique des moyens à mettre en œuvre pour tenter de juguler les situations de crise. Le rapport de la CIISE s'inspire largement de ces travaux, et malgré la pertinence de ces études, il ne sera pas possible de décortiquer ici l'ensemble de ces réflexions ni de présenter tous les outils qu'elles fournissent. Cependant, de par sa proximité conceptuelle avec la *Responsabilité de Protéger*, un *Agenda pour la Paix* de Boutros Boutros-Ghali va servir de trame de fond à cette recherche.

Il n'est guère possible de prétendre à l'exhaustivité d'un sujet particulièrement vaste et complexe. Nonobstant, et dans un premier temps, il est important d'établir succinctement le cadre conceptuel et théorique au sein duquel s'inscrit la *Responsabilité de*

4. La *Responsabilité de Protéger* doit être considéré comme un *continuum* de protection. Il s'agit en effet de ne pas envisager les différentes options comme des concepts étanches mais interconnectés : de la prévention à la reconstruction, en passant par l'intervention.

5. Dans un ordre chronologique, voir par exemple Boutros Boutros-Ghali. *Agenda pour la Paix* (1992). Doc. off. NU A/47/277-S/24111. Voir aussi Boutros Boutros-Ghali. *Agenda pour le Développement* (1994). Doc. off. NU A/48/935, qui introduit le postulat suivant : si le développement constitue un droit fondamental de l'être humain, il ne saurait y avoir de paix sans développement (cf. para 3). Voir également Boutros Boutros-Ghali. *Agenda pour la Démocratisation* (1996). Doc. off. NU A/51/761, qui souligne que la démocratie contribue au maintien de la paix et de la sécurité, à la justice et au respect des droits de l'homme (cf. para. 16). Dans les références plus directes et plus détaillées, on retrouve tout d'abord l'*Agenda pour la Paix* mentionné précédemment, ainsi que le *Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, dit *Rapport Brahimi* (2000). Doc. off. NU, A/55/305 – S/2000/809, et le *Rapport du Secrétaire général sur la prévention des conflits armés* de Kofi Annan. *Prévention des Conflits Armés* (2001). Doc. off. NU A/55/985–S/2001/574. Hors du cadre onusien, il sied de mentionner le rapport de la Commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers. *La prévention des conflits meurtriers*. Washington, DC : Commission Carnegie, 1997.

Protéger. Ce faisant, nous nous pencherons sur le cœur de cette dernière : la sécurité humaine. Sans aller jusqu'à consulter les oracles des relations internationales, il est néanmoins opportun de faire un survol épistémique de ces concepts, pour tenter de faire ressortir quelques déterminants qui les sous-tendent. L'objectif d'encapsuler la *Responsabilité de Protéger* et la sécurité humaine devrait permettre, tout en les ancrant aux réflexions plus pratiques, de mieux cerner leurs portées. Dans cette logique, et dans une seconde partie, les aspects plus pratiques de l'intervention internationale préconisée par la CIISE seront abordés. Au-delà du cadre conceptuel et de la valeur normative de la *Responsabilité de Protéger*, l'analyse de son opérationnalité mènera inéluctablement à soulever quelques-uns des ses écueils. Dans un troisième chapitre, nous tenterons enfin de voir si la *Responsabilité de Protéger* modifie les termes du débat passionné sur l'ingérence militaire à des fins humanitaires. Car c'est bel et bien de cela qu'il s'agit, le dilemme moral et les contraintes juridiques qui opposent la non-ingérence au droit, au devoir ou à la responsabilité d'intervenir dans les affaires intérieures d'un pays faillant à ses responsabilités vis-à-vis de sa population. Ceci devrait permettre de voir si l'objectif de la CIISE est atteint : réconcilier des actions antinomiques – militaire *versus* humanitaire, de manière à marquer une avancée dans ce domaine. Pourra-t-on ainsi introniser la *Responsabilité de Protéger* comme un nouveau paradigme et/ou comme une boîte à outils qui permettra de guider l'intervention internationale ?

1. UN CADRE CONCEPTUEL PARTICULIÈREMENT CHARGÉ

A priori, les actions envisagées dans la *Responsabilité de Protéger* s'inscrivent dans un esprit humaniste et désintéressé. Mais à y regarder de plus près, les desseins qui sous-tendent l'implication des États en acteurs rationnels dans les crises ne sont pas forcément identiques et ne répondent pas toujours à la même logique. Il est en effet possible d'y percevoir un engagement idéaliste, une intervention régie par des considérations économiques, une ingérence au nom de la sécurité internationale ou, plus prosaïquement, un exercice d'exportation des valeurs et des principes partagés par les grandes puissances à économie de marché⁶.

1.1. De la paix négative au rôle des normes : le constructivisme

Si la guerre existe *parce que rien ne l'empêche*, la paix existe *lorsque les armes se taisent*⁷. Pour les réalistes, la paix est définie comme l'absence de violence entre communautés ou États : la *paix négative*. À l'inverse, la vision libérale, dérivée de la philosophie kantienne et qui tend aujourd'hui à supplanter ce postulat par une *paix positive*, repose sur une plus grande

6. Voir par exemple Roland Paris. « International peacebuilding and the *mission civilisatrice* » *Review of International Studies*, No 28, 2002, pp. 637-656. Voir aussi Michael Ignatieff. *Empire Lite*. Toronto : Penguin, 2003.
7. Citations de Kenneth Waltz et de Raymond Aron respectivement. Cité par Marie-Claude Smouts, Dario Battistella et Pascal Vennesson. *Dictionnaire des relations internationales*. Paris : Dalloz, 2003, pp. 380-381.
8. Charles-Philippe David. *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. Paris : Presses de sciences Po, 2000, p. 331.

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?

7

ingérence, intégration et coopération de la communauté internationale⁸. Ces postulats divergents sont importants pour la compréhension de la *Responsabilité de Protéger*, puisque cette dernière va au-delà d'une simple interposition entre les belligérants et constitue un *continuum* de protection comme nous l'avons souligné en introduction.

Tant dans la *Responsabilité de Prévenir*, qu'à travers la *Responsabilité de Reconstruire*, la CIISE envisage des actions qui visent une transformation des institutions politiques, et cela de manière « à créer l'environnement sûr indispensable au rétablissement de la bonne gouvernance et de l'état de droit⁹. » La paix passe inéluctablement par l'instauration de la justice et de la démocratie, et les propositions émises par la CIISE impliquent donc l'exportation du modèle démocratico-libéral. Le rôle des normes internationales est ainsi omniprésent dans le *continuum* de la *Responsabilité de Protéger*, celles-ci devant déterminer le mode de fonctionnement des États à l'égard de leurs populations, l'objectif ultime étant de garantir un environnement de sécurité. Dans la mesure où les États récipiendaires adoptent et intègrent ces normes, le constructivisme constitue une approche théorique appropriée pour comprendre et analyser les mesures préconisées dans la *Responsabilité de Protéger*, et tout particulièrement la *Responsabilité de Prévenir* et de *Reconstruire*. Afin d'étayer cette proposition, procédons à un rapide survol des grandes écoles.

Selon le paradigme réaliste, le système international est anarchique et les actions des États, en principaux acteurs, rationnels et égoïstes, sur la scène internationale, sont motivées par la maximisation de leur puissance (réaliste) et la quête de leur sécurité (néo-réaliste). Les réalistes opèrent une distinction entre le domaine politique et les procès économiques et sociaux, et considèrent ainsi que les normes ne jouent pas un rôle significatif en tant que telles, mais qu'elles reflètent davantage les intérêts des grandes puissances¹⁰. De leur côté, les tenants du paradigme libéral partagent avec les réalistes la vision anarchique du système international, et font également de l'État un acteur rationnel, mais considèrent que l'intérêt national ne se limite pas à la puissance¹¹. Dérivé du libéralisme, l'institutionnalisme néolibéral estime que les organisations internationales sont aussi des acteurs sur la scène internationale, et il n'opère pas de véritable séparation entre le politique et les procès économiques et sociaux. Dans ce contexte, les normes constituent autant de potentiels et de contraintes pour les États, mais d'une manière qui ne reflète pas forcément les intérêts des grandes puissances. Dans sa version stato-centrée, le constructivisme considère que l'anarchie est ce que les États en font¹². Proche de l'institution-

9. CIISE, *op. cit.* p. 69.

10. Dario Battistella. « L'intérêt national : une notion, trois discours ». *Politique Étrangère : nouveaux regards*. (dir.) Frédérique Charillon. Paris : Presses de Sciences Po, 2002, pp. 139-163. Notons que l'auteur analyse la question de l'intérêt national à travers les trois paradigmes. Voir aussi Roland Paris. « Broadening the Study of Peace Operations ». *International Studies Review*, Vol. 2, No 3, (2000), p. 35. Les réalistes sont donc forts sceptiques sur la capacité des opérations de paix à gommer les rapports de puissance et donc de permettre de résoudre les conflits. Voir Charles-Philippe, David, *op. cit.* p. 380.

11. Voir par exemple Kehoane et George au sujet de l'intérêt national américain. Alexander George et Robert Keohane. « The Concept of National Interest Uses and Limitations ». *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*. (dir.) Alexander George. Boulder : Westview Press, 1980, pp. 217-238.

12. Alexander Wendt. « Anarchy Is What States Make of It ». *International Organisation*, Vol. 46 :2, (1992), pp. 391-425.

nalisme néolibéral en ce qui concerne les acteurs de la scène internationale, il se démarque pourtant de ce dernier en ce qui concerne la fonction des institutions comme promotrices de normes, qu'il considère comme des forces constitutives plutôt que régulatrices et qui tendent ainsi à transformer le caractère de base de l'État récipiendaire lui-même¹³. Dans cette logique, « [...] si les normes peuvent être socialement construites, l'action d'une organisation [...] contribue grandement à modifier le caractère et le comportement des États¹⁴ [...] », ce qui conforte donc le constructivisme comme une grille de lecture pertinente du rapport de la CIISE¹⁵.

1.2. Une bonne stratégie, mais pour quelle sécurité?

La multitude des mesures envisageables pour répondre positivement et efficacement à la *Responsabilité de Protéger* souligne bien, si nécessaire, l'importance de définir une stratégie appropriée à la situation donnée. Une méconnaissance des problèmes de sécurité, des causes directes, et de celles plus profondes, ne va pas permettre à la communauté internationale de développer et d'articuler une action cohérente. Mais de quelle sécurité s'agit-il?

Une autre réflexion conceptuelle s'impose avant d'effectuer une lecture pertinente du rapport de la CIISE. Considérant le système international à travers le prisme réaliste, la sécurité nationale de l'État westphalien et corollairement les études stratégiques, vont être érigées en concepts quasi paradigmatiques et concernent exclusivement les instruments de la force militaire au sein des relations internationales. Comme l'État détient le monopole de la force légitime, la vision classique de la sécurité effectue une fusion entre les notions de sécurité et de puissance, et place les intérêts de l'État au centre de ses préoccupations sécuritaires : souveraineté étatique, indépendance nationale et intégrité territoriale¹⁶. Conséquemment, la puissance est hissée au rang de Graal, dont la quête motive inlassablement les dirigeants politiques, et les forces militaires deviennent ainsi une institution quasi sanctifiée qui passe pour être la seule garante de la survie étatique. En revanche, les transformations induites dans l'ordre politique établi depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'interdépendance accrue des sociétés et ses effets sur les

13. Roland Paris. « Broadening ... » *op. cit.*, p. 35. Charles-Philippe David parle des *constructivistes libéraux*, qui considèrent que les missions de paix et de reconstruction recèlent une capacité de transformation des normes vers des formes libérales de gouvernance démocratique, *op. cit.*, p. 379.

14. Charles-Philippe David, *idem*.

15. Notons toutefois que tout n'est pas aussi distinct : William Stangley et Mark Peceny estiment que le néolibéralisme facilite la compréhension du rôle des institutions, alors que le constructivisme permet d'appréhender le processus d'internalisation des normes exportées. Cité par Roland Paris. « Broadening... », *op. cit.*, p. 30. Charles-Philippe David estime pour sa part que l'ambition libérale d'édifier de nouvelles normes est grande mais les écueils réalistes sont nombreux. Il suggère que des normes libérales et des méthodes réalistes s'avéreraient une issue intéressante (approche néo-néo). *Op. cit.* p. 367.

16. La formulation classique du concept nous provient de Walter Lippman (1943), qui estime que l'État est « secure to the extent to which it is not in danger to sacrifice core values if it wishes to avoid war and is able, if it challenged, to maintain them by victory in such a war ». Cité par Tobias Diebel « The Need for an Integrated Security Concept ». *Promoting Security : But How and For Whom*. Bonn International Center for Conversion. Bonn : BICC, octobre 2004, pp. 52-55.

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?

9

relations internationales voient l'émergence de nouvelles menaces, de nouveaux acteurs, générant de nouveaux besoins en termes de sécurité¹⁷. C'est ainsi que le concept d'(in)sécurité va être élargi à l'analyse des menaces non militaires, pour proposer une conception de la sécurité qui n'est plus exclusivement stato-centrique¹⁸. Avec cet élargissement conceptuel¹⁹, l'État n'est donc plus le seul acteur sur la scène internationale en matière de sécurité, de même que les menaces deviennent plurielles et complexes. Il est indispensable de comprendre cette évolution du concept de sécurité pour en saisir la portée, la sécurité humaine étant au cœur même de la réflexion sur la *Responsabilité de Protéger*. C'est là une évolution importante, une transformation fondamentale de la vision de la sécurité, qui place l'individu comme référent sécuritaire de base, par opposition à l'État qui est le référent sécuritaire de la sécurité nationale ou « collective » au sens de la charte onusienne.

Ceci étant, et même si le concept de sécurité humaine s'est fait une place confortable dans la réflexion opérationnelle d'une myriade d'organisations non gouvernementales, et qu'il est devenu au fil du temps une référence incontournable au sein des cercles onusiens, le concept ne semble pourtant pas avoir gagné en clarté. Roland Paris, qui dresse une liste référentielle des auteurs ayant tenté de circonscrire la définition de la sécurité humaine, arrive à la conclusion qu'il s'agit d'une étiquette qui est apposée à des objectifs divers²⁰.

1.3. La sécurité humaine : un concept « valise »

Au-delà de la réflexion théorique autour du concept de sécurité humaine²¹, une première forme d'opérationnalisation verra le jour avec le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD)²², axée sur la sécurité des peuples et des individus plutôt que des territoires. En examinant les dimensions nationales et globales de la sécurité humaine, le PNUD cherche à capturer les dividendes de paix et à promouvoir ainsi une nouvelle forme de coopération au développement dans un système restructuré d'institutions globales. Mais la définition de la sécurité humaine est trop ambitieuse, reposant sur rien de moins que sept piliers qui sont : la sécurité politique, économique, alimentaire, médicale,

17. Ayse Ceyhan. « Analyser la sécurité : Dillon, Weaver, Williams et les autres ». *Cultures & Conflicts* No 31-32, Paris : L'Harmattan, 1998. Voir aussi Andrew Mack. « The Concept of Human Security ». *Promoting Security : But How and For Whom*. Bonn International Center for Conversion. Bonn : BICC, octobre 2004, pp. 47-50.

18. Voir Barry Buzan. *People, States and Fear An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (deuxième édition). Boulder : Lynne Rienner Publishers, 1991. L'auteur met en avant la sécurité sociétale et considère que : « The Individual represents the irreducible basic unit to which the concept of security can be applied. », p. 35.

19. Sécurité politique, économique, environnementale, sociétale, humaine. Pour des définitions, voir Charles-Philippe David et Jean-Jacques Roche, *op. cit.* pp. 85-130.

20. Roland Paris. « Human Security Paradigm Shift or Hot Air ». *International Security*, Vol. 26, No. 2, 2001, pp. 87-102.

21. Deux axes sont dégagés, de portées opérationnelles distinctes. Plus large « à l'abri du besoin » vs. plus précise « à l'abri de la peur ». Voir Keith Krause. « Is Human Security more than just a Good Idea ? ». *Promoting Security : But How and For Whom*. Bonn International Center for Conversion. Bonn : BICC, octobre 2004, pp. 43-46.

22. UNDP. *Human Report 1994 New Dimensions of Human Security* (en ligne) <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>, consulté le 30 octobre 2004.

environnementale, personnelle et collective. Une autre opérationnalisation du concept sera effectuée dans la démarche positive et pro-active du gouvernement du Canada. On en retiendra, de par sa pertinence par rapport à la *Responsabilité de Protéger*, la définition émise par son ministre des Affaires étrangères qui déclarait que : « la sécurité humaine signifie la protection des individus contre les menaces, qu'elles s'accompagnent ou non de violence [...] d'une situation, ou d'un état, se caractérisant par l'absence d'atteintes aux droits fondamentaux des personnes, à leur sécurité, voire à leur vie²³ ». Mais Lloyd Axworthy ne donne ainsi pas vraiment une définition beaucoup plus précise de la sécurité humaine, mais reste dans un concept relativement large et englobant. En revanche, et il est fondamental de le souligner, la force de cette démarche réside dans la volonté de traduire le concept en politiques publiques, élément fondamental pour obtenir un soutien tant politique que financier à son opérationnalisation.

Le rapport de la CIISE comporte ce même double objectif théorique et opérationnel. Nonobstant, les commissaires restent vagues à leur tour quant à la définition de la sécurité humaine : « [...] la sécurité humaine signifie la sécurité des gens – leur sûreté physique, leur bien-être économique et social, le respect de leur dignité et de leurs mérites en tant qu'êtres humains, et la protection de leurs droits et de leurs libertés fondamentales²⁴. » C'est à se demander si les membres de la CIISE avaient même l'intention de circonscrire le concept? En fait, certains promoteurs du concept de sécurité humaine voient sa force dans son aspect générique et englobant²⁵. L'objectif n'est ainsi pas d'en rétrécir le spectre en excluant des menaces ou des violations qui nécessiteraient justement une action dans l'esprit de la *Responsabilité de Protéger*. Mais le manque de précisions ne risque-t-il pas d'ankyloser son opérationnalisation? Peut-être pas, et ce dans la mesure où la portée du concept de sécurité humaine, pour la CIISE, s'articule essentiellement sur le respect du droit international. Tout en restant large, on peut à travers ce corpus normatif tenter d'encapsuler la sécurité humaine telle que préconisée dans la *Responsabilité de Protéger*, et donc de définir les mesures envisageables afin de pallier les violations constatées. En articulant la réflexion et en l'axant sur le respect des normes minimales du droit international humanitaire, les droits inaliénables de la personne et le noyau dur non dérogoire des droits de l'homme, la *Responsabilité de Protéger* prend toute sa dimension opérationnelle. La définition de ce champ normatif est importante puisqu'elle permet d'établir un dénominateur commun qui devient en quelque sorte le seuil minimum de son application²⁶.

Mais un problème reste. Faisant le constat que depuis la fin de la guerre froide, la sécurité de la majorité des États s'est améliorée, alors que celle d'une grande partie de la population mondiale s'est détériorée, la CIISE tente d'apporter un démenti à l'hypothèse selon laquelle la sécurité des individus découle de la sécurité des États. Et pourtant, Lloyd Axworthy, qui au demeurant estime lui-même que la sécurité de l'État ne suffit plus à

23. Lloyd Axworthy, *La sécurité humaine : La sécurité des individus dans un monde en mutation*, 1999 (en ligne) http://www.humansecurity.gc.ca/safety_changingworld-fr.asp#complement, consulté le 30 octobre 2004

24. CIISE, *op. cit.*, p. 15.

25. Roland Paris, « Human... », *op. cit.*, p. 102.

26. L'aspect universel de nombreuses dispositions du droit international, dont les normes de *ius cogens* et celles à valeurs coutumières, ne peut plus être écarté par les États, ce qui fournit une justification à l'action.

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?

11

garantir la sécurité de ces populations, met néanmoins un bémol en précisant que « la sécurité entre les États demeure une condition nécessaire à la sécurité des individus²⁷. » Alors que la sécurité humaine transcende celle de l'État, la première ne peut pas être assurée sans la dernière. En d'autres termes, la sécurité humaine ne peut pas être directement et uniquement garantie par la communauté internationale. Si la *Responsabilité de protéger* met au cœur de sa préoccupation l'individu, et se démarque donc ostensiblement de la conception stato-centrée de la sécurité, c'est cependant l'État qui est – et devrait être en premier lieu – le garant et le fournisseur de la sécurité à l'égard de ses citoyens. C'est donc une construction sécuritaire, une pyramide, qu'il s'agit d'ériger. Ann Mason l'illustre bien lorsqu'elle propose, pour la résolution du conflit colombien, un triptyque de sécurité²⁸.

2. DU PARADIGME À LA BOÎTE À OUTILS : L'OPÉRATIONNALITÉ

Hormis son aspect conceptuel et son ambition normative, la *Responsabilité de Protéger* est envisagée comme un ensemble d'actions devant trouver à travers l'application des principes de la *Charte des Nations unies*, une légalité et une légitimité internationales. La décision est donc renvoyée aux instances onusiennes, en l'occurrence le Conseil de sécurité, mais comme nous le verrons plus loin l'Assemblée générale n'y a pas un rôle marginal pour autant. Cela replace le débat dans le cadre des opérations multinationales sanctionnées par l'ONU : doit-on y voir une nouvelle variante des opérations de paix dans un paysage conceptuel déjà chargé?

2.1. Vers une nouvelle opération de paix?

Si l'on considère la genèse de ce concept, on constate que dans un premier temps, des acteurs privés externes se sont attachés à porter secours aux victimes et ont tenté d'atténuer les conséquences immédiates des crises. Les États en revanche, seront plus lents à s'impliquer dans le secours aux victimes de conflits armés, et la pratique de l'aide bilatérale et multilatérale ne sera cristallisée qu'au début du 20^e, l'ONU devenant en quelque sorte le catalyseur de l'action humanitaire²⁹. Cependant la situation internationale, marquée par l'antagonisme Est-Ouest de la guerre froide, dissuade la communauté internationale d'intervenir directement pour restaurer la paix et reconstruire les États déliquescents. L'heure n'est pas à la reconstruction d'États, mais à une politique basée sur le principe de non-intervention et d'endiguement. Cette nécessité de maintenir le *statu quo*, d'éviter à tout prix une escalade entre les deux blocs, se traduit par une limitation de l'interventionnisme aux zones d'influence respectives, sans toutefois s'attaquer aux fondements des situations conflictuelles.

27. Lloyd Axworthy, *op. cit.*

28. Ann Mason. « Colombia's Democratic Security Agenda : Public Order in the Security Tripod ». *Security Dialogue*, décembre 2003, pp. 391-409. Ce « security tripod » n'est autre que la conceptualisation d'une sécurité démocratique, prenant en compte la sécurité publique, la sécurité institutionnelle et la sécurité sociétale, comme les piliers d'un tout solide.

29. Jean-François Rioux. *Civils et militaires dans les opérations de paix de deuxième génération*. GRIPCI - Chaire Raoul-Dandurand (UQAM), septembre 1998, p. 4.

La fin de la bipolarité marque un moment charnière dans la donne géopolitique. D'une part, le vide de puissance créé par l'effondrement de l'Union soviétique et l'absence d'intérêts géostratégiques ou géoéconomiques à l'égard de nombreux pays exacerbe les tensions inhibées durant la bipolarité (augmentation des conflits infra-étatiques); d'autre part, cette situation post-guerre froide permet l'accélération d'un ordre humanitaire international, encourageant la communauté internationale à s'impliquer directement dans certains États en faillite³⁰. On observe ainsi une croissance quasi exponentielle des opérations de paix et de reconstruction³¹.

Comme souligné précédemment, la chute du mur de la honte relance l'espoir des idéalistes et internationalistes de toute provenance, qui voient dans la fin de la guerre froide une opportunité sans précédent pour les nations de s'en remettre à une autorité «supérieure» pour régler les différends. Sans parler de véritable euphorie, c'est dans cette atmosphère que le Conseil de sécurité s'en remet au Secrétaire général de l'ONU pour élaborer non seulement une étude, mais bien plus important en termes de volonté d'action, et signe des temps, des recommandations en vue «de renforcer les capacités de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte³².» C'est donc dans une approche holiste de la paix et de la sécurité que s'articule la démarche du Secrétaire général, comprenant désormais : la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et la consolidation de la paix. Ce *continuum* vise en effet à agir en amont et en aval des situations conflictuelles, pour les prévenir, les contenir, les résoudre, et en prévenir les rechutes. Suivant cette conjoncture, on constate que la terminologie et les concepts qui entourent le champ des stratégies et des missions de paix, «varient considérablement selon les époques, les auteurs et les écoles de pensée [et que] les termes sont utilisés à profusion pour caractériser les opérations récentes³³.» Reflet de ce flou sémantique, la littérature au sujet des opérations de paix est, sans être antithétique, interprétative et prête parfois à confusion³⁴.

30. Sans remettre fondamentalement en question toutes les prérogatives étatiques, cette nouvelle donne n'en érode pas moins certains aspects. Il sied également de mentionner – dans l'aspect normatif du concept – que la fin de la guerre froide propulse la démocratie libérale comme la (seule) forme d'organisation politique ayant une légitimité idéologique et un pouvoir d'attraction dans le monde. Voir Roland Paris. «Peacekeeping and the Constraints of Global Culture», *European Journal of International Relations* Vol 9, No 3, 2003, p. 443.

31. Sur 55 opérations entreprises depuis 1945, 41 ont été engagées après 1989. Voir James Dobbins (dir.), *America's Role in Nation-Building : From Germany to Iraq*. Rand Corporation, 2003, p. xiv.

32. Déclaration du président du Conseil de sécurité, 31 janvier 1992. Doc. off. UN S/23500.

33. Charles-Philippe David, *op. cit.* pp. 336 et 373 : «L'absence de définition précise [...] la variété des missions [...] le profond désaccord entre États [...] n'ont pas contribué à clarifier la notion d'opérations de maintien de la paix». Voir Marie-Claude Smouts, *op. cit.* p. 303.

34. C'est en effet sous des appellations diverses que l'on retrouve ordonnées les opérations de paix et de reconstruction : maintien, rétablissement, imposition, consolidation de la paix, reconstruction postconflituelle, (re)construction étatique, et (re)construction nationale. Pour des descriptions voir Charles-Philippe David, *op. cit.* pp. 333-405. Voir aussi Marie-Claude Smouts, *op. cit.* pp. 303-306. Voir également Jean-François Rioux, *op. cit.* pp. 6-10. Voir aussi Béatrice Pouligny et Raphaël Pouyé. «Le *state building* au secours de la sécurité internationale?», *Ramsès 2004*, pp. 47-60.

Dans cette nébuleuse opérationnelle et conceptuelle, nous pouvons distinguer les missions dites de *première génération*, qui se sont déroulées jusqu'à la fin de la guerre froide et mettaient en pratique le règlement pacifique des différends et le maintien de la paix dans le cadre du chapitre VI de la Charte. Depuis la chute du mur de Berlin, et au travers des opérations dites de *deuxième génération*, les États se sont consacrés au rétablissement de la paix, à la consolidation de la paix, et à l'imposition de la paix. Ces opérations sont toujours engagées dans le cadre des dispositions du chapitre VI de la Charte, avec toutefois un glissement vers les dispositions relevant du chapitre VII en ce qui concerne l'imposition de la paix. Comme le font remarquer Pouligny et Pouyé, une *troisième génération* a été mise en place en 1999 avec les *administrations de transition* (Timor et Kosovo)³⁵. Ce très succinct survol renforce ainsi le choix de considérer la *Responsabilité de Protéger* comme un *continuum*: toute tentative visant à délimiter cette dernière selon l'une ou l'autre des opérations de paix est réductrice.

2.2. Prévenir plutôt que guérir

Dans l'esprit et la lettre de la Charte, la mission de l'ONU est de *préserver* les générations futures du fléau de la guerre; les États se sont par conséquent engagés à *prévenir* les menaces pour la paix. Dans sa *diplomatie préventive*, l'ONU souhaite ainsi éliminer les causes sous-jacentes des conflits.

L'objectif est louable. Il est surtout ambitieux, car les causes profondes des conflits sont multiples. Elles sont à rechercher directement dans les tensions latentes qui peuvent déboucher sur un conflit ou qui ont mis le feu aux poudres : les facteurs endogènes. Mais vouloir s'attaquer à de tels facteurs nécessite une réflexion qui s'étend bien au-delà des causes directes qui ont poussé les protagonistes à rompre la paix. Il s'agit en fait de réaliser un travail d'introspection qui prend en compte les facteurs exogènes. C'est en s'appuyant sur les *niveaux d'analyses*³⁶ que l'on peut, aujourd'hui encore, le mieux appréhender la multiplicité des causes qui fondent les conflits³⁷. La valeur heuristique du modèle permet en effet de relever la nature complexe et multifactorielle des conflits, ce qui – à notre avis et sans pessimisme – place un frein à la volonté affichée du Secrétaire Général de s'attaquer aux fondements des crises³⁸.

Tout comme les rapports onusiens déjà mentionnés, la *Responsabilité de Prévenir* englobe la prévention des causes profondes qui engendrent les conflits. Ceci étant, la CIISE aurait dû se pencher de façon plus significative qu'elle ne l'a fait, sur les contraintes

35. Béatrice Pouligny, *op. cit.* p. 48. Comme le décrit Fen Osler Hampson, il s'agit de « *Proxy governance* ». Voir Fen Osler Hampson. *Can Peacebuilding Work* dans 30 Cornell. Int'l L. J. 701 (1997).

36. Modèle développé par Waltz en 1959, qui s'interrogeait sur les causes de la guerre. Voir Kenneth Waltz. *Man, the State and War*. New York : Columbia University Press, 1959.

37. Voir une mise en contexte de Jack S. Levy. « Theories of Interstate and Intrastate War : A level-of-Analysis Approach ». *Turbulent Peace The Challenge of Managing International Conflict*. (dir.) Chester Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall. Washington : US Institute of Peace, 1996, pp. 3-27.

38. Et pourtant, « [...] la leçon la plus affligeante des dix dernières années est peut-être qu'en cas de conflit violent, il est bien préférable et moins coûteux de prévenir que de guérir ». *Prévention des Conflits Armés*, *op. cit.* p. 6.

structurelles telles qu'induites au travers du système mondial par les pays développés. À ce titre, un élément fondamentalement exogène et directement lié à la prévention est celui qui a trait à l'aide publique au développement. Or, sans vouloir dédier un chapitre à l'aide au développement, nous ne pouvons nous empêcher de mentionner que le consensus de Monterrey stipule dans ses principes directeurs que « chaque pays est responsable au premier chef de son propre développement économique et social³⁹ ». Ne s'agit-il pas dès lors d'une version diplomatique du célèbre aphorisme : *Aide-toi le ciel t'aidera*⁴⁰? Une chose est certaine, la part d'aide publique au développement déboursée par les pays membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques a baissé de 40 % dans les années 1990⁴¹. En revanche, les sommes se sont proportionnellement dirigées vers l'aide d'urgence/humanitaire⁴². Dans un registre connexe, et en soulevant la question de la répartition inégale des ressources, le rôle des puissances occidentales à économie de marché et des multinationales pétrolières sur le continent africain ne peut être écarté de l'équation de la prévention⁴³.

La CIISE estime néanmoins qu'il est « grand temps que la communauté internationale fasse davantage pour combler l'écart entre le soutien en paroles à la prévention et la volonté concrète de prévenir⁴⁴. » Tout en soulignant le rôle prééminent de l'État concerné, réaffirmant ainsi le principe de souveraineté, la CIISE franchit un pas que la *diplomatie préventive* de l'*Agenda pour la Paix* n'avait pas sauté : l'option de mesures contraignantes, voire punitives⁴⁵. Il est bien évident dans ce contexte que la CIISE favorise *a priori* les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée. Sans reprendre ici les détails du rapport de la CIISE, la Commission estime que trois paramètres essentiels doivent être réunis pour atteindre une prévention efficace : l'outillage préventif, l'alerte rapide, la volonté politique. Mais de ces trois piliers de prévention efficace, la tentation est grande de ne retenir que le troisième. En ce qui concerne le premier pilier, la CIISE déclare en effet que « l'absence d'alerte rapide est une excuse plus qu'une explication, et le problème réside dans l'absence non pas de l'alerte, mais de la réaction rapide⁴⁶. » Les critiques générales de la CIISE sur le manque d'efficacité de l'alerte rapide actuelle et de l'analyse qui lui est associée sont donc étonnantes. En effet, cette défaillance ne peut être liée à une absence d'information, quoiqu'elle puisse être influencée par une fiabilité des

39. Doc. off. NU A/CONF.198/11 (2002).

40. Marie-Claude Smouts, *op. cit.*, p. 12

41. Pierre Jaquet. « L'aide au développement dans la gouvernance », *Ramsès 2003*, pp. 123-139.

42. Voir par exemple François Jean et Jean-Christophe Rufin (dir.). *Économie des guerres civiles*. Paris : Hachette, 1996. Voir aussi Nicolas Van de Wall et Timothy Johnston. *Repenser l'aide à l'Afrique*. Paris : Karthala, 1999.

43. Andrew Natsios (Directeur de USAID) déclarait en 1999 : « US. national interests in Angola lie in the promotion of U.S. economic interests » (en ligne) <http://www.usaid.gov/pubs/cp99/af/fr/ao.htm>, consulté le 15 novembre 2004.

44. CIISE, *op. cit.* p. 21.

45. CIISE, *idem*. Toutefois, précisons que dans son rapport sur la *Prévention des Conflits Armés*, Kofi Annan, n'exclut pas les mesures de coercition prévues au Chapitre VII. Voir *Prévention des Conflits Armés*, *op. cit.* p. 10.

46. CIISE, *op. cit.* p. 23.

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?

15

données disponibles. L'escalade terminologique qui est utilisée pour attirer l'attention des décideurs politiques comme celle du public n'est pas un exercice sans danger, pouvant entraîner une banalisation des enjeux d'une part, et recelant un effet pervers qui se traduit par la polarisation des perceptions et l'aggravation des antagonismes d'autre part⁴⁷.

Ce qui nous apparaît comme plus problématique dans la prévention, comme dans toute la *Responsabilité de Protéger* d'ailleurs, c'est bel et bien la volonté politique d'intervenir, parfois associée à l'absence de stratégies claires et cohérentes d'intervention. Il faudra donc renverser la tendance actuelle qui n'est pas véritablement au bénéfice de la prévention à long terme mais plutôt d'une réaction d'urgence, ou comme le souligne très habilement la CIISE : « Par delà les détails concrets, ce qu'il faut de la part de la communauté internationale, c'est un changement fondamental d'état d'esprit, un passage d'une "culture de la réaction" à une "culture de la prévention"⁴⁸. »

2.3. Contourner la souveraineté : les interventions coercitives

Malgré l'accent mis sur la *Responsabilité de Prévenir* et sur toutes les mesures pouvant éviter l'ingérence, la *Responsabilité de Protéger* « suppose par-dessus tout une *Responsabilité de Réagir* devant des situations où la protection d'êtres humains est une impérieuse nécessité⁴⁹. » Là aussi, la CIISE préconise une gradation des mesures possibles, à l'instar des sanctions politiques, diplomatiques ou économiques. Toutefois, le risque non négligeable que de telles mesures aient un effet négatif et se transforment en une insécurité supplémentaire pour la population civile doit être soulevé, à l'instar du régime de sanctions économiques imposé contre l'Irak suite à la résolution 661 de l'ONU (1990). En effet, force est de constater que l'impact sur la population civile aura – au bout du compte – été disproportionné par rapport aux résultats escomptés. Le mécanisme d'assouplissement préconisé et mis en œuvre avec la résolution 986 (1995) n'aura pas véritablement permis de pallier les conséquences humanitaires engendrées par l'embargo⁵⁰. Il n'en reste pas moins que certaines mesures ont eu des effets positifs, dans d'autres contextes, et il serait ainsi erroné d'écarter les sanctions en bloc⁵¹.

Mais considérant la *Responsabilité de Protéger* comme un *continuum*, un train de démarches qui prend en considération la gradation des mesures préconisées, ne donne-t-on pas une marge de manœuvre à l'État incriminé pour procéder à des exactions

47. Voir par exemple Éric Marclay, « Le Darfour, au delà des clichés ». *Le Devoir* (Montréal) A7, 29 septembre 2004 et « Darfour, la complexité est de mise ». *Consortium Canadien sur la Sécurité Humaine*, octobre 2004 (en ligne) http://www.humansecuritybulletin.info/October_2004/Editorials/fr/index.php#Marclay. À titre illustratif de cette inflation sémantique, voir les propos tenus par Jan Egeland (SGA) qui décrivait à quelques semaines d'intervalle que le Darfour était *la plus grave crise humanitaire du siècle*; le nord Ouganda était confronté à *la crise humanitaire la plus négligée du monde* et le conflit en RDC était *la pire guerre depuis la Seconde Guerre mondiale*. Voir BBC Africa (en ligne) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/default.stm>, consulté le 2 novembre 2004.

48. CIISE, *op. cit.*, p. 30.

49. *Ibid.* 33.

50. Voir par exemple le CICR. *Iraq : 1989-1999, a decade of sanctions*. (en ligne) www.cicr.org, consulté le 2 novembre 2004.

51. Par exemple, la résolution concernant le contrôle des diamants utilisés pour financer des conflits de l'Afrique de l'Ouest et Australe. Voir doc. off. NU. A/RES/55/56 (2000).

supplémentaires au lieu de les prévenir en premier lieu⁵²? Cette question s'ouvre inmanquablement sur les critères qui justifient toute action coercitive. La CIISE résume les nombreuses considérations à six critères qui recourent l'ensemble des conditions requises : autorité appropriée, juste cause, bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables⁵³. Si quatre critères sont simples de compréhension, nous traiterons de *l'autorité appropriée* dans le prochain chapitre et souhaitons revenir ici sur le seuil de la *juste cause*, qui contemple l'intervention militaire comme deuxième niveau d'intervention coercitive au sens du Chapitre VII de la Charte, selon les critères suivants :

Des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'État, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable; ou un « nettoyage ethnique » à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol⁵⁴.

Deux types de situations se dégagent de ces circonstances. D'une part des violations flagrantes de normes codifiées dans des conventions internationales, à l'instar des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977, de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, des crimes contre l'humanité tels que prescrits dans le traité de Rome de 1998. À ces violations juridiquement définies, viennent s'ajouter des situations plus ambiguës, tel le « nettoyage ethnique », notion non définie en droit international. De manière générale, une ambiguïté inhérente réside dans l'aspect d'intensité, notion qui n'est pas vraiment définie par la CIISE. Ainsi la CIISE s'abstient-elle de quantifier cette notion de « grande échelle », estimant que dans la pratique, la plupart des situations ne donneront pas lieu à des désaccords⁵⁵. Cet optimisme de la CIISE peut ne pas être partagé car l'on souhaiterait que ces éminentes personnalités répondent à la question cynique : combien de vies doivent être sacrifiées avant que l'intervention soit justifiée?

2.4. La reconstruction comme exercice d'ingénierie politique

Dans le même esprit que l'*Agenda pour la Paix*, la CIISE considère que la reconstruction est une étape cruciale dans le *continuum* de la *Responsabilité de Protéger*. Faisant référence au rapport onusien sur *les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique*, la CIISE est univoque : « rien ne saurait remplacer une stratégie claire et efficace post intervention⁵⁶. » Mais tout comme dans la *Responsabilité de*

52. « Cet art de se hâter lentement, propre à la diplomatie juridique internationale, suscite naturellement l'indignation de ceux dont l'action dominée par l'urgence exige la célérité ». Mario Bettati. *Le Droit d'Ingénierie*. Paris : Odile Jacob, 1996, p. 18.

53. CIISE, *op. cit.* p. 36.

54. *Ibid.* p. 37.

55. *Ibid.* p. 38.

56. *Ibid.* p. 44.

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?

17

Prévenir, la CIISE reste très évasive s'agissant des actions à entreprendre afin de consolider la paix. À la décharge de la commission, force est de constater qu'une action concertée de la communauté internationale est multiple et complexe, et comprend plusieurs éléments d'un processus intégratif :

[...] rétablir l'ordre; désarmer et démobiliser les combattants [processus DDR]; procéder au déminage; constituer et former une force policière; soutenir le processus politique et superviser les élections; mettre sur pied et administrer un système judiciaire; préserver les droits de la personne; arrêter les criminels de guerre pour les traduire devant les tribunaux; aider à la reconstruction des infrastructures de transports; et surtout, favoriser la réconciliation des parties en conflit⁵⁷.

La définition de la CIISE se concentre, elle, sur le besoin de rétablir les conditions, institutions et infrastructures permettant à la société de fonctionner dans un cadre de paix, de gouvernance et l'état de droit, et de reconstituer le cadre socio-économique de la société⁵⁸. En d'autres termes, les entreprises de consolidation de la paix sont envisagées comme de vastes chantiers d'ingénierie politique au sein desquels le rétablissement de la sécurité, la justice et la réconciliation, la mise en place d'une administration et d'un gouvernement participatif, la relance économique et le bien-être social se font au travers d'un processus graduel de libéralisation politique et de déréglementation économique⁵⁹. C'est là un processus dynamique, à l'instar d'un courroie de transmission, au sein duquel les efforts et les investissements engagés dans la reconstruction d'un pays, dans ses dimensions politiques, sécuritaire, économique et sociale sont autant de maillons qu'il s'agit de connecter les uns aux autres afin d'assurer le bon déroulement et le succès de l'ensemble : un maillon manquant ou faible risquant de bloquer le fonctionnement de l'ensemble de manière à mener à l'impasse ou à la rechute.

Ainsi, et comme suggéré précédemment, les opérations de paix ne sont pas un procédé de management neutre, mais elles participent activement à la promotion des valeurs occidentales et des standards internationaux, exerçant une action normative sur les pays et populations récipiendaires⁶⁰. Comme le précise Eva Bertram, « les efforts de consolidation de la paix [...] visent à remodeler les forces de sécurité, les institutions politiques et les arrangements économiques de l'État⁶¹. » Le rôle des intervenants externes, en vecteurs des normes internationales, va teinter la promotion de la paix. C'est donc tant sur un plan idéologique que par les actions pratiques que cette insertion, cette pénétration occidentale se produit, cela afin de promouvoir les concepts de la démocratie libérale et

57. Charles-Philippe David, *op. cit.* pp. 399-400.

58. La CIISE dégage trois axes : sécurité, justice et développement économique. Voir CIISE, *op. cit.* p. 44.

59. Evans parle de cycle. Voir Gareth Evans. *Rebuilding Societies in Crisis : Before and After War*. ICG 2003. [en ligne] <http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=2314&cl=1>, consulté le 5 novembre 2004.

60. Les processus entendus par la *Responsabilité de Protéger* passent inéluctablement par la (re)constitution d'institutions nationales qui, si ce n'est à l'identique des institutions occidentales, émanent de celles-ci et sont donc similaires.

61. Bertram, Eva. « Reinventing Governments : The promise and perils of United Nations ». *The Journal of Conflict Resolution*. Septembre 1995, Vol. 39/3, p. 387. Cité par Charles-Philippe David, *op. cit.* p. 401.

de l'économie de marché. Dans toutes les étapes du *continuum* de la *Responsabilité de Protéger*, le rôle fondamental des organes et organisations de l'ONU, des institutions de Bretton Woods, et/ou d'autres organisations internationales et non gouvernementales, ont un effet systémique considérable sur l'ensemble de l'aide, qu'elle soit bilatérale, multilatérale, développementale ou humanitaire. L'argument d'efficacité technique reste essentiel, mais les aspects opérationnels soulevés par la CIISE ne doivent pas obnubilier la facette idéologique qui sous-tend ces opérations. Suivant cette logique, la *Responsabilité de Protéger* transcende le principe de la stricte neutralité idéologique. La *mondialisation* va ainsi au-delà des domaines communément considérés aujourd'hui puisqu'elle s'immisce au cœur même du montage étatique⁶².

Reste qu'à chaque engagement civil et militaire de la communauté internationale, le rôle actif de la population semble être fondé par le seul soutien populaire escompté. Et pourtant, le déficit démocratique est une réalité qui nécessite une (re)construction de l'ensemble du système étatique, car c'est précisément en l'absence de fondation démocratique que les dirigeants ont failli à la *Responsabilité de Protéger* qui leur incombe en premier lieu⁶³. Contrairement aux conflits internationaux qui ont tendance à créer une cohésion interne au sein des États, les conflits infra-étatiques ont l'effet d'exacerber la stratification sociale existante. Il est par conséquent extrêmement difficile pour une tierce partie de ne pas s'immiscer dans les affaires intestines qui divisent les factions rivales⁶⁴, au risque de modifier la donne et d'influencer les jeux de pouvoir sous-jacents, voire de reproduire certains des dysfonctionnements qui ont alimenté le conflit en premier lieu. La question de la réconciliation nationale devient ainsi centrale à tout processus de reconstruction. Le rapport de la CIISE est dans ce sens mitigé, car tout en reconnaissant l'importance d'associer l'ensemble de la population à cette entreprise longue et sinueuse qu'est la reconstruction, elle néglige les processus de réconciliation, qu'elle estime être en quelque sorte marginaux à la reconstruction. Et pourtant, il s'agit plus que d'une question de justice : c'est en effet, pour les communautés et les individus, un processus psychologique qui permettra le raccommodage du tissu social comme élément de cohésion nationale, à défaut d'homogénéité.

62. Comme ce fut le cas pour l'Allemagne et le Japon de l'après Seconde Guerre mondiale, et plus récemment pour le Timor Oriental, le Kosovo, l'Afghanistan et l'Irak, la reconstruction et l'administration prennent une dimension supplémentaire puisque la communauté internationale assure la gestion du pays dans les premières étapes du processus. Voir Fen Osler Hampson, *op. cit.*

63. Non seulement tout est à (re)construire, mais il faut consolider la formation des institutions par un processus constructif d'éducation démocratique incorporant la population dans son ensemble, et ne se limitant pas à des mesures drastiques, tels la « débaathisation ». Le rôle et l'implication de la population sont donc essentiels. Pouligny et Pouyé résumant bien cette nécessité : « la condition du succès [des opérations] se résume à la question suivante : les populations locales apportent-elles leur soutien à l'effort international de reconstruction ? Béatrice Pouligny, *op. cit.* p. 60. Dans la réflexion sur le rôle des normes, Smith et Light sont du même avis : « Procedures can be imported, while processes derive from society itself ». Voir Karen Smith, et Margot Light. *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge : University Press, 2001.

64. Gary T. Dempsey. « Old Folly in a New Disguise Nation Buidling to Combat Terrorism ». *Policy Analysis*, No 429, Published by the Cato Institute, March 2002, p. 10.

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?

19

3. CLARIFIER LES TERMES DU DÉBAT

Messieurs, charbonnier est maître chez soi... avait clamé Joseph Goebbels à la Société des nations⁶⁵. Soixante ans plus tard, *la souveraineté nationale ne saurait justifier les violations aveugles des droits de l'homme et les tueries...* répond le Secrétaire général⁶⁶. À qui incombe la *Responsabilité de Protéger*? Cette question est à la base de l'articulation théorique et opérationnelle du rapport de la CIISE⁶⁷. La réponse est ont ne peut plus claire :

La souveraineté des États implique une responsabilité, et c'est à *l'État lui-même qu'incombe, au premier chef*, la responsabilité de protéger son peuple [et c'est uniquement lorsque] une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter [que] la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention⁶⁸.

Plusieurs questions sont soulevées autour de ce que la CIISE considère comme les *Principes Fondamentaux* de la *Responsabilité de Protéger*. Ceci étant, la question fondamentale est liée à la souveraineté étatique, envisagée par la CIISE comme un principe qui n'accorde plus une ligne de défense inébranlable derrière laquelle l'État peut se réfugier. Incidemment, si la souveraineté ne saurait aujourd'hui tout tolérer, comment articuler et surtout autoriser l'intervention internationale alors que « le principe de souveraineté a eu pour conséquence directe l'énoncé de son corollaire, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États⁶⁹? »

3.1 Le paravent de la souveraineté étatique

C'est dans les traités de Westphalie de 1648 que l'on trouve les prémisses de l'égalité souveraine des États. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, cette dernière deviendra un des piliers de la Charte onusienne⁷⁰. Le 24 octobre 1970, alors que nous sommes en pleine décolonisation, les nouveaux États émergents se révèlent particulièrement enclins à faire reconnaître ce principe⁷¹. Cinquante ans plus tard, dans un système international où la question de la viabilité de l'État – tant dans sa forme westphalienne que wébérienne – est débattue, où les forces transnationales et les entités supranationales sont une réalité,

65. Joseph Goebbels, cité par Mario Bettati, *op. cit.* p. 18.

66. Kofi Annan. « Le rôle des Nations unies au XXI^e siècle ». *Le Rapport du Millénaire du Secrétaire Général des Nations Unies* (en ligne). <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/summ.htm>, consulté le 10 novembre 2004.

67. Dans son *Agenda pour la Paix*, Boutros Boutros-Ghali avait lui aussi bien réaffirmé le respect de la souveraineté et le rôle premier de l'État concerné. *Agenda pour la Paix*, *op. cit.* paragraphe 30.

68. CIISE, *op. cit.* p XI.

69. Mario Bettati, *op. cit.*, p. 9.

70. L'organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine. Aucune disposition n'autorise l'ONU à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État. Voir l'article 2 aux paragraphes 1 et 7 de la Charte.

71. Déclaration 2625 (XXV), *relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*.

où des États en faillite ou effondrés se sont divisés, le *continuum* inscrit dans la *Responsabilité de Protéger* semble néanmoins conforter la position de l'État souverain au lieu de l'affaiblir. Non seulement la CIISE défend tout au long de son rapport la primauté de l'État comme source première de responsabilité dans le cadre de la protection de sa propre population, mais comme évoqué précédemment, les actions ayant pour objectif de prévenir, et de façon encore plus significative, de consolider la paix et de reconstruire, contribuent à renforcer la souveraineté. Or en ce XXI^e siècle, la souveraineté ne repose plus uniquement sur le respect de l'intégrité territoriale, mais contient également la question de la gouvernance et de la démocratie⁷². C'est ici que s'opère le changement, la brèche dans la vision rigide de la définition de la souveraineté telle que le droit international la conçoit, et que la CIISE « exploite ». Il s'agit en effet d'une souveraineté qui désormais implique « une double responsabilité : externe – respecter la souveraineté des autres États – et interne – respecter la dignité et les droits fondamentaux de toute personne vivant sur le territoire de l'État⁷³. » Cette double exigence tend à mieux circonscrire le concept de gouvernance, dont une partie est directement dirigée sur les individus et s'articule sur le respect de leurs droits fondamentaux. Tout en s'inscrivant dans cette conjoncture, la *Responsabilité de Protéger* inclut l'action non désirée – militaire – contre un État pour le bénéfice de sa population. Qu'en est-il de la souveraineté dans une telle situation ?

3.2 Le droit/devoir d'ingérence humanitaire

Sans ouvrir complètement la boîte de Pandore de l'ingérence⁷⁴, s'agit-il tout d'abord d'un droit ou d'un devoir⁷⁵ ? La CIISE contourne la question. La *Responsabilité de Protéger* tente de jeter le pont entre l'éthique et le juridique, et pour ce faire le qualificatif humanitaire devient indispensable pour justifier l'ingérence fondée sur de nobles intentions. Sur le plan de la légitimité institutionnelle, les résolutions du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sont les bienvenues pour fonder, voir légaliser, l'intervention. Mais au-delà de cette vision simpliste, l'ingérence est un concept complexe qui divise les auteurs⁷⁶. Ce n'est de toute évidence pas la CIISE qui affirmera le contraire,

72. À ce titre, la *Déclaration du Millénaire* est illustrative de cette évolution au sein de laquelle la bonne gouvernance y tient une place importante. Voir le doc. off. NU. A/RES/55/2.

73. CIISE, *op. cit.* p. 9.

74. L'ingérence désigne l'immixtion d'un État (ou coalition) dans les affaires internes d'un État-tiers. Dans cette logique, le concept est fondamentalement paradoxal puisqu'il s'agit du droit d'intervenir dans un État-tiers sans y avoir le droit... Rist parle de « colonialisme du troisième type ». Voir Gilbert Rist. « Origine de l'idéologie humanitaire et légitimité de l'ingérence ». *Dérives humanitaires États d'urgence et droit d'ingérence*. Paris : PUF, 1994, p. 45.

75. Le droit fait référence à l'aspect juridique alors que le devoir fait référence à l'éthique. Voir Marie-Dominique Perrot (sous la dir.). *Dérives humanitaires États d'urgence et droit d'ingérence*. Paris : PUF, 1994. Voir aussi l'article de Lee Feinstein et Anne-Marie Slaughter. « A Duty to Prevent ». *Foreign Affairs*. Vol 83, Iss. 1, Jan/Feb 2004, p. 136.

76. Pour Mario Bettati il est indispensable « d'aménager un nouvel espace juridique où se trouveraient indissolublement liés la légitimation de l'intervention humanitaire et le principe fondamental de l'indépendance ». Mario Bettati, *op. cit.* p. 9. Pour Corten et Klein, il est au contraire inutile « de réformer le principe de non-intervention au profit d'un hypothétique droit d'ingérence pour mettre fin à des violations massives des droits de la personne ». Olivier Corten et Pierre Klein. *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?* Bruxelles : Bruylant, 1996, p. VII.

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?

21

elle qui justement propose de modifier les termes du débat pour contourner cette problématique urticante. Considérant que la souveraineté repose sur les deux exigences susmentionnées (interne et externe), et qu'elle n'est plus un rempart insurmontable pour venir en aide aux populations victimes des négligences et/ou des exactions de la part de son propre gouvernement, comment doit-on interpréter cette articulation? Comment peut-on légitimer l'utilisation de mesures coercitives sans pour autant se retrouver confronté à un acte d'ingérence? En effet, les États doivent s'abstenir d'user de mesures militaires contre l'intégrité territoriale et l'indépendance d'autres États (Charte art. 2 § 4), et il en va de même pour l'ONU, qui n'est nullement autorisée à intervenir dans des affaires de compétence nationale (Charte art. 2 § 7).

Stricto sensu, le droit international public prévoit une seule et unique situation où l'utilisation de la force militaire ne requiert aucune autre forme de légitimation (droit de légitime défense – Charte art. 51). Dans toutes les autres situations, la communauté internationale n'est pas dépourvue d'outils juridiques, mais il s'agira d'une construction qui va permettre la prise de mesures coercitives à l'encontre d'un État. L'articulation de la *Responsabilité de Protéger* puise ainsi sa «légalité» dans la réserve émise, qui permet au Conseil de sécurité de transcender le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un État au nom de la paix et de la sécurité internationale (Charte art. 24). Les situations envisagées par la *Responsabilité de Protéger* sont donc couvertes, pour autant que la communauté internationale s'en remette à l'organe décisionnel de l'ONU. Ce dernier légifère sur la question qui lui est soumise, et par voie de résolution, le Conseil de sécurité peut décider de mesures incitatives ou coercitives⁷⁷.

Dans tous les cas de figure, c'est donc au Conseil de sécurité que reviennent le droit – et le devoir – de prendre les mesures qui s'imposent pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale⁷⁸. Reste que la justification d'intervenir dans les affaires internes d'un pays demeure une question hautement politique et polémique, qui est tranchée ultimement par les cinq membres permanents du Conseil, et cela sous la contrainte du droit de veto⁷⁹. La CIISE est consciente de cette situation déséquilibrée, de ce «deux poids deux mesures» qui plane sur l'ensemble du système international. Elle préconise, à très juste titre, une *abstention constructive* qui consisterait à amener ces cinq membres permanents à convenir d'un *code de conduite* pour le recours au droit de veto contre des

77. Il est évident que les mesures qui seront préconisées devront être en adéquation avec la gravité de la situation, et on accordera la priorité aux mesures qui sont contenues dans le chapitre VI (règlement pacifique), voir celles qui encouragent l'intervention d'organismes régionaux (OTAN puis OSCE en Bosnie, OAS en Haïti, ECOWAS au Libéria et en Sierra Leone, CIS en Géorgie et au Tadjikistan) au travers des dispositions du chapitre VIII (Charte art. 53 § 1), avant d'en arriver aux mesures contenues dans le Chapitre VII.

78. L'articulation sera donc faite sur la base de l'Article 39. Le Conseil de Sécurité peut dès lors : inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires (art. 40) ; décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions (art. 41) ; entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale (art 42).

79. Voir certaines de ces controverses dans Neil MacFarlan. *Intervention in Contemporary World Politics*. The International Institute for Strategic Studies. New York : Oxford University Press, 2002, pp. 61-76.

mesures qui sont nécessaires pour arrêter ou éviter une crise humanitaire grave⁸⁰. Car c'est bel et bien de cela qu'il s'agit : l'ingérence humanitaire. Il ne saurait y avoir d'intervention militaire qui ne serait pas intrinsèquement, pratiquement et moralement légitimée par autre chose que le souci de venir en aide à une population civile en péril. Il faut par conséquent aller au-delà de la seule Charte onusienne pour saisir la portée de la *Responsabilité de Protéger*.

Dans le registre non contraignant, ce qui au demeurant n'enlève en rien à la force morale et à l'effet normatif, la résolution de l'AG 43/131 (1988) est un premier pas, certes timide, vers l'instauration d'un ordre humanitaire international⁸¹. C'est le principe de libre accès aux victimes, qui « est sans doute la partie la plus révolutionnaire de ce texte [qui garantit que] l'accès aux victimes ne saurait être entravé ni par l'État touché ni par les États voisins⁸². » À cette « révolution », vient se rajouter la résolution 45/100 (1990) qui permet l'articulation des futures *routes bleues* et, l'année suivante, la résolution 46/182 (1991)⁸³. Toute proportion gardée, nous sommes témoins de l'érosion du principe de non-ingérence et de la justification de « l'ingérence humanitaire⁸⁴ ». Le Conseil de sécurité viendra renforcer ce « devoir/droit d'ingérence » avec les résolutions exécutoires⁸⁵, et qui constituent – sans débattre du résultat – la preuve tangible de l'évolution du droit international d'une part, et du réalisme et l'opérationnalité de la *Responsabilité de Protéger* d'autre part⁸⁶. Le chemin est encore long et sinueux avant de parvenir à une reconnaissance *de jure* de la coutume en formation, mais « [...] l'exigence du libre accès acquiert une valeur juridique⁸⁷. » Reste que le droit positif n'autorise pas encore l'ingérence, fusse-t-elle humanitaire, et la question de la légalité que nous avons abordée précédemment s'accompagne de celle de la légitimité. Nous ne pouvons pas développer le concept de légitimité dans le cadre d'une intervention sans ouvrir une seconde boîte de Pandore. Nonobstant, et à cette question, la CIISE est univoque : « parce que les interdits et les présomptions défavorables concernant l'intervention sont si explicites dans la Charte, et

80. CIISE, *op. cit.* p. 56.

81. Marie-Dominique Perrot (sous la dir.), *op. cit.* p. 12. Voir également Mario Bettati, *op. cit.*, pp. 100-102.

82. Mario Battati, *op. cit.* 109. Suivant cette vision, il ne s'agit donc plus du droit d'intervenir, mais en remplaçant l'individu au centre, nous pouvons contourner la contradiction théorique et devrions ainsi parler du droit de la victime à être assisté.

83. *Ibid.*, pp. 123-128.

84. Bernhard Graefrath. « Ingérence et droit international ». *Dérives humanitaires États d'urgence et droit d'ingérence*. Paris : PUF, 1994, p. 19.

85. En vertu du Chapitre VII, citons entre autres les résolutions 688 sur le Kurdistan irakien (1991) ; 770 sur la Bosnie-Herzégovine (1992) ; 794 sur la Somalie (1992) ; 929 concernant le Rwanda (1994) ; 940 concernant Haïti (1994) ; 1244 concernant le Kosovo (1999) ; 1264 concernant le Timor (1999).

86. À cela s'ajoute les résolutions de l'AG et du CS, qui exhortent les États en proie à des difficultés humanitaires majeures de faciliter, autoriser, accepter la présence et l'action des organisations, à l'instar du CICR ou du HCR, ce qui renforce la valeur normative dont nous faisons état précédemment. Le cumul de ces résolutions qui insistent et/ou exigent le respect du principe de libre accès aux victimes (résolution 43/131), tend à faire de ce principe une norme de droit coutumier.

87. Mario Bettati, *op. cit.*, p. 116

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?

23

puisque aucune exception humanitaire à ces interdits n'est explicitement prévue, le rôle du Conseil de sécurité acquiert la plus haute importance⁸⁸. »

3.3. *La confusion politico-militaro-humanitaire*

Il n'est guère possible de parler d'ingérence humanitaire, sans aborder l'action humanitaire. *A priori*, ce sujet est synonyme de catastrophe ou de guerre, situations où intervient un cortège d'organisations humanitaires. Mais au-delà de ces clichés se cache une réalité complexe. En effet, la démarche humanitaire des grandes institutions revêt subsidiairement un aspect politique qu'il est particulièrement difficile de dissocier du but visible. Tout projet humanitaire, à l'instar de la création de sanctuaires humanitaires, du ravitaillement de populations affamées par l'ennemi, de la protection de personnes ayant fui les combats, revêt une certaine dimension politique⁸⁹. Ceci à l'intérieur même de la scène où les organisations opèrent. Mais le politique externe, émanant des pays contributeurs aux opérations par leur financement, n'est pas moins détaché d'intérêts et rend particulièrement délicate l'autonomie des organisations sur le terrain. Même si nous trouvons la formule un peu catégorique, Jean-Christophe Rufin – en paraphrasant Clausewitz – estime que : « l'action humanitaire n'est pas hors de la politique mais au-delà d'elle : elle la prolonge⁹⁰. » Il est vrai que si l'on fait un bref survol des crises, on remarque une tendance nette des grandes puissances à intervenir là où leurs intérêts vitaux peuvent potentiellement être affectés ou alors dans les contextes où l'irruption de drames, véhiculés par la force de leurs images, finit par déranger l'opinion publique⁹¹. Il y a donc bel et bien une perturbation du politique, pour ne pas parler de véritable manipulation⁹².

Mais l'action humanitaire ne peut pas être la poursuite de l'action politique par d'autres moyens⁹³. Au-delà des facteurs systémiques qui affectent l'action humanitaire, le problème que les auteurs de la *Responsabilité de Protéger* souhaitent contourner est d'ordre sémantique. Aux contraintes susmentionnées s'additionne la confusion des genres

88. CIISE, *op. cit.* p. 53. Malgré le poids du CS, il sied de souligner que l'AG a une responsabilité générale (art. 10) et spécifique (art. 11) si le CS n'est pas déjà saisi (art. 12). À cela s'ajoute la résolution 377 de 1950 (Corée 1950, Égypte 1956, Congo 1960). Pour la CIISE, une telle action bénéficierait d'un puissant soutien moral et politique. CIISE, *op. cit.* p. 52.

89. Philippe Ryfman. *La question humanitaire : histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*. Paris : Ellipses, 1999, p 167.

90. Jean-Christophe Rufin. *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*. Paris : Lattès, 1986 p. 17.

91. Michel Foucher. « La fin de la géopolitique ? Réflexion géographique sur la grammaire des puissances ». *Politique étrangère* No 62. Paris : IFRI, 1997, p. 20. Le Secrétaire général disait déjà en 1991 que nous assistions à une évolution des opinions publiques, pour qui la défense des opprimés au nom de la morale doit avoir la primauté sur les frontières et les textes juridique Javier Peres de Cuellar. Doc. off. NU, SG/SM/4560/Rev. 2. (1991).

92. Nous n'avons pas la prétention ici de répondre à la question éthique qui sous-tend ce débat. Voir Brauman, Rony. *L'action humanitaire*. Paris : Flammarion, 2000, p. 103-117. Voir aussi Sylvie Brunnel. « Humanitaire crise de croissance ou d'identité », dans *Ramsès 2003*, p. 272.

93. Jacques Foster. « Raisons d'État et raison humanitaire ». *Dérives humanitaires États d'urgence et droit d'ingérence*. Paris : PUF, 1994, p. 75.

humanitaire et militaire, ce qui provoque une « militarisation » conceptuelle de l'action humanitaire. L'utilisation de l'expression d'intervention humanitaire pour désigner des opérations avant tout militaires, est non seulement inappropriée mais néfaste à l'action humanitaire et à ses principes fondamentaux : la neutralité et l'impartialité. Il est intéressant de noter à cet égard l'initiative originale de Sayeman Bula-Bula⁹⁴, qui dresse une liste de 41 déclinaisons du substantif « humanité », allant d'« Action Humanitaire » à « Résolution Humanitaire », en passant par des néologismes aussi surprenants que « Blindé Humanitaire » ou « Guerre Humanitaire ». Avec ces exemples, il n'est pas nécessaire de s'attarder davantage sur l'ambiguïté sémantique qui résulte d'une telle association et elle illustre bien le problème que le galvaudage du terme humanitaire met en exergue.

Alors que faire du mélange des genres *politico-militaro-humanitaire*, qui pose un problème opérationnel évident aux organismes sur le terrain ? Malgré la prise de conscience de part et d'autre, le mariage contre nature qui s'est produit ne s'est pas encore consommé. Devons-nous rester avec les dilemmes et paradoxes que nous avons soulevés ? Peut-être pas. Les organisations internationales et ONG n'ont pas le « monopole légitime » de l'action humanitaire, et les États ont un devoir et une responsabilité d'intervenir. Mais cette intervention doit être strictement maintenue dans le cadre politique et ne pas glisser subrepticement dans le champ de l'action humanitaire, qui requiert pour sa part une totale neutralité, impartialité et indépendance que les États n'ont de toute évidence pas. Le politique ne doit donc pas succomber à la « tentation humanitaire » pour justifier ses actions, même si celles-ci se font au nom du principe d'humanité. À l'inverse, certaines organisations humanitaires ont également un travail d'introspection à faire. En s'associant aux condamnations et en prenant *de facto* une position « politique » dans les situations de crises humanitaires, elles participent et alimentent cette relation incestueuse qu'elles condamnent et répugnent en premier lieu⁹⁵. Il ne suffit pas de se dire neutre, impartial et indépendant : ce ne sont pas là des concepts théoriques creux, mais bel et bien des instruments opérationnels qu'il s'agit de mettre en pratique.

En modifiant les termes du débat, la CIISE estime que la question sera résolue et que cela va permettre de replacer dans les compartiments adéquats les divers types d'interventions. Nous ne pouvons que saluer cette clarification lexicale. Mais au-delà de l'évolution des termes et du débat, y a-t-il un changement qui s'opère sur le terrain ? Cette nouvelle terminologie trouve-t-elle une application pratique qui dissocie l'humanitaire du militaire ? Permet-elle de contourner la question de la sacro-sainte souveraineté ? Dans un conflit, la rhétorique a son importance, mais vis-à-vis des protagonistes en présence, il n'est pas suffisant d'expliquer la différence entre l'ingérence humanitaire et la *Responsabilité de Protéger*.

94. Sayeman Bula-Bula. *L'ambiguïté de l'humanitaire en droit international*. Kinshasa : Presses universitaires de Kinshasa, 1999, p. 2.

95. Pour Cornelio Sommaruga « [...] s'il est une chose que l'action humanitaire se doit d'éviter, c'est bien de devenir captive des enjeux politiques qui entourent les conflits [...] elle y perdrait inmanquablement l'impartialité. » Cité par Charles Zorgbibe. *Le droit d'ingérence*. Paris : PUF, 1994, p. 116. Pour Rony Brauman, cela suppose aussi que les organisations analysent leurs responsabilités et l'impact de leurs actions autrement que sous l'angle humaniste et désintéressé. Voir Rony Brauman, *op. cit.*, pp. 103-117.

Comme exposé précédemment, certes de manière éparse, la CIISE préconise un train de mesures devant permettre d'éviter les conflits, de les résoudre, et le cas échéant de renforcer l'État et les institutions une fois la crise « passée ». Suivant cette logique, la communauté internationale est forcée d'intervenir, et ses actions seront politico-militaires et humanitaires. Ceci étant, plusieurs étapes peuvent être identifiées qui juxtaposent plus ou moins directement les deux types d'intervention. Il est ainsi plus facile de démarquer l'humanitaire du militaire dans les périodes relevant de la prévention ou de la reconstruction. Nonobstant, s'il n'est pas question d'amalgame, des contraintes subsistent : l'utilisation potentielle des informations (alerte) produites par les humanitaires au service des États « bien pensants » d'une part ; et, la manipulation de l'aide (outillage) au service de la politique d'autre part. Les humanitaires, dans cette interprétation, deviennent ainsi aux yeux des protagonistes sur le terrain, des agents de renseignements qu'il s'agit de neutraliser, ou pire encore, des « cibles faciles » qui peuvent être visées à des fins politiques particulières. Dans la mesure où la situation ne se résorbe pas et que la perspective de violations graves à la sécurité humaine, même présumées, se dessine, la CIISE préconise le passage d'une prévention à caractère incitatif à des mesures contraignantes⁹⁶. Il est dès lors difficile de ne pas être pris à parti. La volonté de se démarquer est donc, dès les prémices d'une situation qui pourrait dégénérer, entachée par le spectre que les pays sont disposés à franchir le pas de l'intervention militaire.

Dans la période que la CIISE décrit comme la *Responsabilité de Réagir*, et que l'on agisse sous dans le cadre du chapitre VI de la Charte ou que la communauté internationale ait enclenché des mesures dans l'esprit et à la lettre du chapitre VII, l'appropriation par le militaire de formes d'aide humanitaire et/ou la volonté affichée de contribuer directement aux actions humanitaires, constitue un mélange de genres qu'il faut absolument dissocier. Il n'est certainement pas possible de faire machine arrière, les conflits déstructurés du XXI^e siècle – dont la population civile est la première victime – nécessitant autant l'action humanitaire que l'intervention politique, voire militaire. Pour ne pas tomber dans un monde où l'obscurantisme côtoie l'opulence capitalo-occidentale, la question est aujourd'hui claire : ce n'est plus le droit, le devoir ou la *Responsabilité de Protéger*, c'est le comment. L'évolution théorique et sémantique préconisée par la CIISE ne suffit pas. Il faut un engagement résolu du politique de se contenir dans son domaine, et d'en assumer les décisions. À l'inverse, comme déjà souligné, les humanitaires ont une responsabilité non négligeable de rester sur le terrain de la neutralité et de l'impartialité. Il est futile de se « renvoyer la balle », mais constructif de garantir une « division du travail » claire et distincte, même si la relation (de couple) restera probablement houleuse.

96. CIISE, *op. cit.*, p. 28.

Conclusion

Le concept de la *Responsabilité de Protéger* est malheureusement né dans l'atmosphère « post-ground-zero », événements tragiques qui ont modifié sensiblement la perception et l'attitude de l'hyperpuissance, reléguant du même coup le rapport de la CIISE aux calendes grecques. Dans les ténèbres de la guerre préventive instaurée par les États-Unis, la *Responsabilité de Protéger* ne doit pas être considérée comme le cheval de Troie des puissances occidentales pour s'immiscer à loisir dans les affaires internes des États faillant à leurs responsabilités vis-à-vis de leurs populations. La guerre préventive reste l'épée de Damoclès menaçant les États parias ; quant aux autres, la souveraineté étatique a encore de belles années devant elle⁹⁷.

Analysé en dehors du contexte international actuel, le rapport de la CIISE et l'étendue du concept de la *Responsabilité de Protéger* ne sont pas pour autant aussi avant-gardistes que l'on aurait souhaité si on les met en parallèle avec les nombreuses initiatives onusiennes. Nonobstant, et pour souligner l'influence mutuelle de tous ces travaux : « [L]a communauté internationale s'achemine lentement, laborieusement et de façon désordonnée vers des normes minimales de dignité humaine et cherche les moyens de réduire le lot atroce de souffrances inutiles qui a marqué ce siècle qui s'achève⁹⁸. » Même si la *Responsabilité de Protéger* ne préconise pas trop d'interventionnisme, et à ce titre, ne renforce pas le droit d'ingérence en devenir, elle souligne très clairement l'approche multilatérale des interventions et la nécessité d'une organisation qui doit délibérer par-dessus les États. Cette approche multilatérale est fondamentale car elle assure la légitimité du devoir éthique et moral d'intervenir, de même qu'elle fonde le droit juridique d'intervenir.

La *Responsabilité de Protéger* n'a donc pas encore acquis ses lettres de noblesse. Ceci étant, l'articulation et la construction préconisée par la CIISE afin de légitimer l'action de la communauté internationale constituent un *modus operandi* intéressant et pertinent. À mi-chemin entre le paradigme et la boîte à outils, la *Responsabilité de Protéger* dépasse le principe de souveraineté et son corollaire qui est la non-ingérence en jetant un pont entre le juridique et l'éthique. De même, sans prononcer le divorce du (politico) militaro-humanitaire, elle recentre le débat sur les victimes et tente de s'extirper de cet amalgame. Enfin, le poids du rapport de la CIISE réside dans cette responsabilité morale qui fait appel à notre conscience de répondre à une nécessité vitale : « Si nous estimons que tous les êtres humains ont le droit d'être protégés contre des actes qui choquent notre conscience, nous devons faire de notre discours une réalité et traduire nos principes dans la pratique⁹⁹ ». Les élans de générosité des pays occidentaux ne peuvent ainsi plus être uniquement motivés par des objectifs politiques et stratégiques, et les besoins humanitaires obnubilés par la *realpolitik*.

97. Thomas Weiss. « The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era ». *Security Dialogue* Vol. 35, No. 2, juin 2004 pp. 135-153. Pour l'auteur, seules les crises humanitaires représentant un avantage stratégique recevront une attention, si ce n'est la meilleure attention.

98. Boutros, Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie, cité dans la Commission Carnegie, *op. cit.* p. VIII. Même si cette formule peut être perçue comme un nivellement par le bas : ce n'est pas uniquement le bien qui compte, mais le mal que l'on arrive à prévenir.

99. CIISE, *op. cit.* p. 83.

BIBLIOGRAPHIE*MONOGRAPHIES ET ARTICLES*

- BATTISTELLA, Dario. « L'intérêt national : une notion, trois discours ». *Politique Étrangère : nouveaux regards*. (dir.) Frédérique Charillon. Paris : Presses de Sciences Po, 2002.
- BETTATI, Mario. *Le Droit d'Ingérence*. Paris : Odile Jacob, 1996.
- BRAUMAN, Rony. *L'action humanitaire*. Paris : Flammarion, 2000.
- BRUNNEL, Sylvie. « Humanitaire crise de croissance ou d'identité ». *Ramsès*. Paris : IFRI, 2003.
- BULA-BULA, Sayeman. *L'ambiguïté de l'humanitaire en droit international*. Kinshasa : Presses de l'Université de Kinshasa, 1999.
- BUZAN, Barry. *People, States and Fear An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (second edition). Boulder : Lynne Rienner Publishers, 1991.
- CEYHAN, Ayse. « Analyser la sécurité : Dillon, Weaver, Williams et les autres ». *Cultures & Conflicts* No 31-32, Paris : Karthala, 1998.
- COHEN, Samy (dir.). *L'opinion, l'humanitaire et la guerre Une perspective comparative*. Paris : Fondation pour les Études de Défense, 1996.
- CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre. *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?* Bruxelles : Bruylant, 1996.
- DAVID, Charles-Philippe et ROCHE, Jean-Jacques. *Théorie de la sécurité*. Paris : Montchrestien, 2002.
- DAVID, Charles-Philippe. *La guerre et la paix Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. Paris : Presse sciences Po, 2000.
- DIEBEL, Tobias. « The Need for an Integrated Security Concept ». *Promoting Security : But How and For Whom*. Bonn International Center for Conversion. Bonn : BICC, October 2004.
- DOBBINS, James (dir.). *America's Role in Nation-Building : from Germany to Iraq*. Rand Corporation, 2003.
- FEINSTEIN, Lee et SLAUGHTER, Anne-Marie. « A Duty to Prevent ». *Foreign Affairs*. Vol. 83 :1, 2004.
- GEORGE, Alexander et KEHOANE Robert. « The Concept of National Interest Uses and Limitations ». *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*. (sous la dir.) Alexander George. Boulder : Westview Press, 1980.
- GREAFRATH, Bernhard. « Ingérence et droit international ». *Dérives humanitaires États d'urgence et droit d'ingérence*. Paris : Presses Universitaire de France, 1994.
- HAMPSON, Fen Olser. « *Can Peacebuilding Work* ». 30 Cornell. Int'l L. J. 701 (1997).
- IGNATIEFF, Michael. *Empire Lite*. Toronto : Penguin, 2003.
- JACQUET, Pierre. « L'aide au développement dans la gouvernance ». *Ramsès*. Paris : IFRI, 2003.
- FOUCHER, Michel. « La fin de la géopolitique? Réflexion géographique sur la grammaire des puissances ». *Politique étrangère* No 62. Paris : IFRI, 1997.

- FOSTER, Jacques. « Raisons d'État et raison humanitaire ». *Dérives humanitaires États d'urgence et droit d'ingérence*. Paris : Presses Universitaire de France, 1994.
- FRANCOIS, Jean et RUFFIN, Jean-Christophe (sous la dir.). *Économie des guerres civiles*. Paris : Hachette, 1996.
- KRAUSE, Keith. « Is Human Security « more than just a Good Idea? ». *Promoting Security : But How and For Whom*. Bonn International Center for Conversion. Bonn : BICC, October 2004.
- LEVY, Jack S. « Theories of Interstate and Intrastate War A level-of-Analysis Approach ». *Turbulent Peace The Challenge of Managing International Conflict*. (sous la dir.) Chester Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall. Washington : US Institute of Peace, 1996.
- MACFARLAN, Neil. *Intervention in Contemporary World Politics*. The International Institute for Strategic Studies. New York : Oxford University Press, 2002.
- MACK, Andrew. « The Concept of Human Security ». *Promoting Security : But How and For Whom*. Bonn International Center for Conversion. Bonn : BICC, October 2004.
- MASSON, Ann. « Colombia's Democratic Security Agenda : Public Order in the Security Tripod », *Security Dialogue*, December 2003.
- PARIS, Roland. « Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism » *International Security*, Vol. 22 :2, 1997.
- PARIS, Roland. « Broadening the Study of Peace Operations ». *International Studies Review* , Vol. 2 :3, 2000.
- PARIS, Roland. « Human Security Paradigm Shift or Hot Air ». In *International Security*, Vol. 26 :2, 2001.
- PARIS, Roland. « International peacebuilding and the «mission civilisatrice». *Review of International Studies* No 28, 2002.
- PARIS, Roland. « Peacekeeping and the Constraints of Global Culture ». *European Journal of International Relations* Vol 9 :3, 2003.
- PERROT, Marie-Dominique (sous la dir.). *Dérives humanitaires États d'urgence et droit d'ingérence*. Paris : Presses Universitaire de France, 1994.
- POULIGNY, Béatrice et POUYE, Raphaël. « Le state building au secours de la sécurité internationale? » *Ramsès*. Paris : IFRI, 2004.
- RIOUX, Jean-François. *Civils et militaires dans les opérations de paix de deuxième génération*. GRIPCI – Chaire Raoul-Dandurand (UQAM), septembre 1998.
- RIST, Gilbert. « Origine de l'idéologie humanitaire et légitimité de l'ingérence ». *Dérives humanitaires États d'urgence et droit d'ingérence*. Paris : Presses Universitaire de France, 1994.
- RUFIN, Jean-Christophe. *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*. Paris : Lattès, 1986.
- RYFMAN, Philippe. *La question humanitaire : histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*. Paris : Ellipses, 1999.
- SMITH, Karen et LIGHT Margot. *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge : University Press, 2001.

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils ?

29

- SMOUTS, Marie-Claude, BATTISTELLA, Dario et VENNESSON, Pascal. *Dictionnaire des relations internationales*. Paris : Dalloz, 2003.
- VAN de WALL, Nicolas et JOHNSTON, Timothy A. *Repenser l'aide à l'Afrique*. Paris : Karthala, 1999.
- WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. New York : Columbia University Press, 1959.
- WENDT, Alexander. «Anarchy Is What States Make of It». *International Organisation*, Vol. 46 :2, 1992.
- WEISS, Thomas. «The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era». *Security Dialogue*, Vol. 35 :2, 2004.
- ZORGBIBE, Charles. *Le droit d'ingérence*. Paris : Presse Universitaire de France, 1994.

DOCUMENTS INTERNATIONAUX

- Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. *La Responsabilité de Protéger*. Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, 2001.
- Commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers. *La prévention des conflits meurtriers*. Washington, DC : Commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers, 1997.
- Charte des Nations unies* (26 juin 1945), R.T. Can No 7.
- Agenda pour la Paix* (1992). Doc. off. NU A/47/277-S/24111.
- Agenda pour le Développement* (1994). Doc. off. NU A/48/935.
- Agenda pour la Démocratisation* (1996). Doc. off. NU A/51/761.
- Rapport Brahimi* (2000). Doc. off. NU A/55/305 – S/2000/809.
- Prévention des Conflits Armés* (2001). Doc. off. NU A/55/985–S/2001/574.
- Pour les résolutions citées, voir les références dans le texte.

ARTICLES DE PÉRIODIQUES

- MARCLAY, Éric. «Le Darfour, au delà des clichés» dans *Le Devoir* (Montréal), A7, 29 septembre 2004.
- VIDAL, Dominique. «Reconstruction Nationale Parole d'expert» dans *Le Monde Diplomatique* (Paris) décembre 2003.

SOURCES INTERNET

- ANNAN, Kofi. *Le Rapport du Millénaire du Secrétaire Général des Nations Unies*. www.un.org/french/millenaire/sg/report/summ.htm
- AXWORTHY, Lloyd. *La sécurité humaine : La sécurité des individus dans un monde en mutation*. www.humansecurity.gc.ca/safety_changingworld-fr.asp#complement
- BBC Africa. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/default.stm>
- Comité International de la Croix-Rouge. *Iraq : 1989-1999, a decade of sanctions*. www.cicr.org

- Gareth Evans. *Rebuilding Societies in Crisis: Before and After War*. ICG 2003.
www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=2314&cl=1
- MARCLAY, Éric. « Darfour, la complexité est de mise ». *Consortium Canadien Sécurité Humaine*. www.humansecuritybulletin.info/October_2004/Editorials/fr/index.php#Marclay
- UNDP. *Human Report 1994 New Dimensions of Human Security*. <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>
- UN Peacekeeping in the Service of Peace*. www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml
- USAID. www.usaid.gov/pubs/cp99/af/ao.htm
- Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique*.
www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/afrique.htm

DÉJÀ PARU DANS LA MÊME COLLECTION :

“FOREIGN POLICY IS NOT WHAT I CAME HERE TO DO”

Dissecting Clinton’s Foreign Policy-Making: A First Cut

Charles-Philippe David — Novembre 2004 — Occasional paper 1

FOREIGN POLICY-MAKING IN THE CLINTON ADMINISTRATION:

Reassessing Bosnia and the “Turning Point” of 1995

Sébastien Barthe & Charles-Philippe David — Novembre 2004 — Occasional paper 2

**A COLD WAR-LIKE CONSENSUS? TOWARD A THEORETICAL EXPLANATION OF U.S.
CONGRESSIONAL**

Executive Relations Concerning National Security Policy After 9/11

Frédéric Gagnon — Novembre 2004 — Occasional paper 3

(RE)WRITING THE “NATIONAL SECURITY STATE”

How and Why Realists (Re)Built the(ir) Cold War

David Grondin — Novembre 2004 — Occasional paper 4

ARE WE HEADED FOR A “CYBER-9/11?”

The American Failure in Cyberstrategy

Benoît Gagnon — Novembre 2004 — Occasional paper 5

ABUSING HISTORY

A Critical Analysis of Mainstream International Relations Theory Misconduct

Anne-Marie D’Aoust — Novembre 2004 — Occasional paper 6

LE REMODELAGE DU MOYEN-ORIENT :

De l’Irak à la Syrie

Sami Aoun — Mai 2005 — Étude Raoul-Dandurand 7

UNIPOLARITÉ ET EXCEPTIONNALISME :

Comment l’unilatéralisme de la politique étrangère américaine s’inscrit dans la durée

Julien Tourreille — Mai 2005 — Étude Raoul-Dandurand 8

L’IDÉOLOGIE NÉO-CONSERVATRICE

et la politique étrangère américaine sous George W. Bush

Jean-Frédéric Légaré-Tremblay — Mai 2005 — Étude Raoul-Dandurand 9

Les *Études Raoul-Dandurand* sont disponibles en ligne sur le site Internet de la Chaire :

www.dandurand.uqam.ca

