

## **Obligation de protéger les populations et multilatéralisme**

Patrick Simon  
 Directeur adjoint  
 Institut de Documentation et Recherche sur la Paix  
 Juillet 2003

### **Introduction**

En décembre 2001, un rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats (CIISE)<sup>1</sup> sur la responsabilité de protéger posait un défi à la communauté internationale. La Somalie (1993), le Rwanda (1994), la Bosnie (1995) et le Kosovo (1999) avaient mis à jour la question de la sécurité des populations dans un contexte de souveraineté des Etats. Au-delà du « devoir d'ingérence », c'était à la fois la question des interventions militaires ou non et de la justice internationale.

Aujourd'hui, avec ce qui s'est passé en Afghanistan, puis en Irak, ces questions restent posées mais la lutte contre le terrorisme semble les avoir remises dans l'ombre. Quoi que ! La création de la Cour Pénale Internationale et le débat sur l'utilité de l'Organisation des Nations Unies restent d'actualité...

De fait la question n'est pas tant entre souveraineté, droit ou devoir d'ingérence. Elle est plutôt : Qui, au niveau international, doit avoir la responsabilité de protéger les populations, avec quels moyens et sur quels principes de droit ?

Déjà en 1999, puis en 2000, le Secrétaire général de l'ONU, Monsieur Kofi Annan avait lancé un appel en ce sens : « ... Si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains ? »

### **1. Quels principes de base pour répondre à ces défis ?**

Le rapport précité posait pertinemment la question : *Qui doit l'exercer, de quel droit, quand, où et comment ?* En m'appuyant sur ce rapport, je vais également resituer la problématique dans le cadre de la culture de la paix que nous, organisation non gouvernementale, développons depuis quelques années. Et en particulier, il s'agit de remettre l'humain au centre des préoccupations.

#### **1.1. Principes des droits humains**

Chaque individu, chaque communauté, a droit à la protection de ses droits ; de même qu'il a, qu'elle a le devoir de respecter les droits d'autrui :

- le droit à la dignité humaine, droit à la vie,
- le droit à la liberté de penser, de conscience, de religion, d'expression, d'information et à la protection de ses données à caractère personnel,
- le droit à l'égalité des droits entre les personnes, les communautés, à l'accès aux soins, à l'accès au travail,
- le droit à la solidarité pour permettre à chaque être humain de pouvoir se nourrir, se loger, travailler normalement, se reposer,
- le droit à la citoyenneté, au droit du sol,
- le droit à la justice, avec le respect du droit des victimes, comme des accusés,
- le droit à l'avenir en sauvegardant l'environnement naturel.

---

<sup>1</sup> Créée par le Gouvernement du Canada en septembre 2000.

Le débat sur la sécurité se déplace, de la sécurité territoriale et de la sécurité par les armements à la sécurité par le développement humain et l'accès à l'alimentation, à l'emploi et à la sécurité écologique. » C'est aussi privilégier la sécurité humaine à la sécurité des capitaux.

## **1.2. Principes de l'obligation de protéger au niveau national et au-delà**

Partant de là, si les Etats sont en principe appelés à protéger leurs populations, il n'en reste pas moins que la Charte de l'ONU est la base de ce devoir : « Nous, peuples des nations unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre... A proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites». Ce principe de souveraineté est important car il détermine le droit des peuples de déterminer eux-mêmes leur destin<sup>2</sup>. Pour autant, il convient d'avoir envers les Etats des exigences pour la sécurité humaine et qui plus est la reconnaissance d'un Etat implique qu'il gouverne selon les principes « du gouvernement du, par et pour le peuple ».

Cela signifie que la souveraineté d'un Etat implique sa responsabilité de protection des populations (droit à la sécurité individuelle et collective), de mettre en place des mécanismes démocratiques (droit et devoir de citoyenneté) et de séparation des pouvoirs. Cela implique également que la communauté internationale puisse prévoir des mesures d'aide et de soutien pour appliquer cette protection.

Qui va alors permettre cette sécurisation humaine ?

De nouveaux acteurs interviennent pour que grandissent des normes internationales relatives aux droits humains. Outre les organismes qui gravitent autour de l'ONU<sup>3</sup>, l'intervention des Organisations Non Gouvernementales a permis de développer des moyens d'alerte, d'information de l'opinion publique internationale et une intervention citoyenne. Et cela correspond aussi au paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies : « ... en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. » Pour autant, ces acteurs-là ne sont pas toujours reconnus et ils n'ont pas les moyens de leurs missions.

Malgré cela, des avancées existent. Et pour faire respecter ces principes, pour sortir d'une culture de l'impunité, une justice internationale s'est mise peu à peu en place, toujours en respectant la souveraineté nationale. Cela signifie qu'un Etat qui a violé les droits de la personne ne pourra être traduit en justice que s'il accepte ou a accepté la compétence d'un juge. C'est d'ailleurs ce principe qui existe pour la Cour Pénale Internationale.

## **1.3. Un lieu approprié au niveau international**

Le lieu pour faire respecter cette responsabilité ne peut être qu'universelle et la place de l'ONU est centrale à ce niveau.

Or, ce devoir d'intervention en cas de risque de guerre ou de violations des droits fondamentaux doit se faire « par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international »<sup>4</sup> et qu'il est avant tout rechercher des solutions à tout conflit « par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix »<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Article 2.1 de la Charte des Nations Unies.

<sup>3</sup> Comme le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, les tribunaux pénaux internationaux et la Cour Pénale Internationale créée en 1998

<sup>4</sup> Article 1 de la Charte des Nations Unies.

<sup>5</sup> Article 33 de la Charte des Nations Unies.

En tout état de cause, le recours à la force n'est prévu qu'après des mesures de désarmement, de sanctions, et en dernier ressort dans le cadre des dispositions du chapitre VII de la Charte et en tant qu'aide aux Etats concernés. Et il convient de définir des règles quant à l'obligation d'une responsabilité de protéger.

Il en ressort également que cette responsabilité va au-delà d'une intervention de rétablissement de la paix ou des droits humains. Il convient, avant chaque intervention de s'engager sur trois plans :

- La responsabilité de prévenir, avec mise en œuvre de moyens ;
- La responsabilité de réagir, en fixant les règles appropriées et après avoir mis en œuvre les actions de prévention, y compris en terme d'aide au développement et au désarmement ;
- La responsabilité de reconstruire, sous l'égide des Nations Unies, seule légitime en la matière car multilatérale.

## **2. Prévenir d'abord**

La responsabilité de prévenir implique des actions en amont qui relève de la protection des droits humains, de la promotion du développement socioéconomique<sup>6</sup> et de la répartition équitable des ressources<sup>7</sup>.

C'est développer des actions de résolution des conflits, de bons offices, d'efforts de médiation et d'autres actions destinées à favoriser le dialogue ou la réconciliation.

C'est mettre en œuvre des mesures de stabilité (aide à l'égalité des chances économiques et mesures susceptibles de contribuer à l'élimination des causes de conflit, prévenir les carences démocratiques, renforcer les institutions juridiques).

C'est encourager le contrôle civil des dépenses militaires, de promouvoir le désarmement et la non-prolifération nucléaire, notamment par le contrôle des transferts d'armes légères et de petits calibre, l'interdiction des mines terrestres.

C'est revoir les règles des échanges commerciaux, du remboursement de la dette, de la gestion des ressources naturelles.

Cela implique également de le faire dans le cadre de l'ONU, seul lieu où les différentes cultures sont représentées. Il faudra également améliorer les systèmes de collecte de l'information, d'alerte rapide sur les conflits susceptibles de provoquer des violences contre les populations<sup>8</sup>. De même, cette politique de prévention est à intégrer dans la démarche globale des interventions politiques de la communauté internationale.

## **3. Fixer ensuite des critères d'intervention**

### **3.1. La Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats a défini quatre objectifs pour une intervention :**

- *Etablir des règles, des procédures et des critères qui permettent de déterminer clairement s'il faut intervenir et quand et comment il faut le faire,*
- *Asseoir la légitimité de l'intervention militaire lorsque celle-ci est nécessaire et que toutes les autres démarches ont échoué,*
- *Veiller à ce que l'intervention militaire, lorsqu'elle a lieu, soit menée aux seules fins prévues, soit efficace et accorde toute l'attention voulue à la nécessité de réduire autant que faire se peut les coûts humains et les dommages institutionnels qui en résulte,*

<sup>6</sup> Prévu notamment dans l'article 55 de la Charte de l'ONU. Mais l'aide au développement est malheureusement en diminution ces dernières années au bénéfice des dépenses d'armement.

<sup>7</sup> Les règles des échanges commerciaux, le fardeau de la dette et l'accès aux ressources sont loin d'être équitables.

<sup>8</sup> L'article 99 de la Charte des Nations Unies permet au Secrétaire général d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur ce qui met en danger la paix et la sécurité internationale.

- *Et contribuer à éliminer, si possible, les causes du conflit tout en améliorant les perspectives d'une paix durable.*

### **3.2. Il s'agit là de s'intéresser plus aux populations qu'aux prérogatives des Etats, mais de le faire dans un cadre précis, avec des règles applicables par tous.<sup>9</sup>**

Et la Commission de préciser : « *Le fait que les mesures de prévention agissant au niveau des causes profondes ou directes n'aient pas réussi à écarter ou à limiter une crise humanitaire ou un conflit ne signifie pas nécessairement qu'une action militaire s'impose.* »

Cette responsabilité ne peut être que subsidiaire, après avoir mis tout en œuvre pour aider l'Etat concerné à protéger ses populations. Ce concept est développé en particulier par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) ou par l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) et leurs actions de prévention, de gestion et de règlement des conflits.

Ainsi, toute une panoplie de mesures coercitives expérimentées et certaines ont montré leur utilité :

- Embargo sur les armes, mesures de contrôle de l'armement, des matériels militaires et pièces de rechange, interruption des coopérations militaires,
- Sanctions financières sur les avoirs de dirigeants, sanctions économiques autres que celles qui touchent par essence les populations,
- Sanction politico-diplomatiques.

Malgré cela, le passage des mesures de prévention, parfois coercitives à l'intervention militaire ne peut s'établir que dans un cadre légitime et légal. Les stratégies à géométrie variable sont contre-productives et dangereuses.

C'est pourquoi, seul le cadre de l'ONU est légitime et doit encore être amélioré.

Ainsi, le droit de veto dans le Conseil de sécurité de l'ONU est un problème car il permet l'arbitraire. Car autant le Conseil de sécurité peut qualifier des violations massives des droits de la personne de «menace contre la paix et la sécurité internationale», et autoriser alors une intervention armée (article 42 de la Charte des Nations unies), autant le veto d'un de ses membres peut empêcher toute intervention. Pire, l'exemple de l'Irak où les USA se sont passés de l'avis de l'ONU !

### **3.3. La Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats a proposé 6 critères à satisfaire pour une intervention militaire légitime :**

- *Une autorité appropriée, à savoir l'ONU selon son chapitre VII mais aussi dans le respect des articles 10 et 11 qui confèrent à l'Assemblée générale des responsabilités sur tout ce qui relève du domaine de compétence de l'ONU ;*
- *Une juste cause (empêcher des pertes considérables en vies humaines, empêcher un nettoyage ethnique) ;*
- *Une bonne intention, à caractère collectif et multilatéral ;*
- *Un dernier recours, pour éviter une flambée de violence généralisée et sous les auspices de la communauté internationale ;*
- *Une proportionnalité des moyens et dans le respect des règles de droit international ;*
- *Des perspectives raisonnables pour faire cesser ou éviter des atrocités ou souffrances ayant motivé l'intervention. Et la responsabilité de reconstruire.*

Rien ne saurait remplacer une stratégie claire et efficace post-intervention :

---

<sup>9</sup> L'attitude des USA face à la Cour Pénale Internationale, voulant s'y soustraire ou son intervention unilatérale et sans demander l'accord de l'ONU ne vont pas en ce sens en cette année 2003.

Le Secrétaire général de l'ONU dans son Rapport sur *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique* en 1998 a émit un message clair à ce sujet :

« *La consolidation de la paix peut alors comporter la création et le renforcement d'institutions nationales, la surveillance d'élections, une action de défense des droits de l'homme, l'organisation de programmes de réinsertion et de relèvement, et la recherche des conditions de la reprise du développement. La consolidation de la paix ne remplace pas les activités humanitaires et de développement menées dans les pays qui sortent d'une crise. Au contraire, elle cherche à compléter ou réorienter ces activités de façon à réduire le risque de reprise d'un conflit et contribuer à créer les conditions les plus propices à la réconciliation, à la reconstruction et au relèvement.* »

#### **4. Légitimité d'action et multilatéralité**

Au-delà de la problématique déjà énoncée du droit de veto au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, la responsabilité de protéger les populations doit se faire sous l'égide de cet organisme international.

D'une part du fait qu'il s'agit du lieu où des Etats souverains ont possibilité de se parler, de définir des règles communes et qu'il est le dépositaire de l'idéal international y compris des règles de justice internationale.

D'autre part du fait qu'il est le garant d'une organisation universelle qui se consacre à la protection de la paix et à la promotion des droits humains.

Pour autant, le fonctionnement de l'O.N.U. a véritablement besoin d'être rénové. Le conseil de sécurité, héritage du partage du monde de l'après-guerre n'a plus lieu d'être sous sa forme actuelle. En tout cas, devrait être constituée au sein de l'assemblée générale une commission permanente de prévention des conflits et de bons offices permettant à l'O.N.U. de jouer pleinement son rôle de médiation. L'expression de telles exigences sont à formuler auprès des états qui la composent.

Quand bien même, il y a nécessité d'amélioration, cet outil a besoin de ressources nécessaires pour répondre aux besoins légitimes des populations : en terme de moyens de développement, de défense des droits mais aussi pour mettre rapidement en œuvre des forces de rétablissement de la paix.

Ainsi, les propositions faites par la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats sont intéressantes : en terme de tâches de protection des populations, en terme opérationnel :

##### **4.1. Cinq tâches de protection :**

- Protéger les minorités,
- Réformer les forces de l'ordre en rapport aux droits et devoirs humains,
- Désarmer, démobiliser et réinsérer les combattants, avec l'accord des protagonistes
- Déminer les lieux en vue d'une reconstruction et d'une réhabilitation économique et sociale authentiques et durables,
- Traquer les criminels de guerre et rendre justice aux victimes.

##### **4.2. Doctrine opérationnelle**

- L'opération doit être basée sur un objectif politique défini avec précision et exprimé dans un mandat et des règles d'engagement clairs et sans ambiguïté, en veillant à ce que soient fournies les ressources nécessaires,
- L'intervention doit être soumise à un contrôle politique, mais menée par un chef militaire qui dispose dans toute la mesure du possible de l'autorité de commander. Celui-ci doit être doté de ressources adéquates pour l'exécution de la mission qui lui est confiée. Enfin, il faut prévoir une chaîne de commandement unique reflétant l'unité du commandement et des objectifs au sein de l'opération.

- Les opérations de protection humaine ont pour but d'imposer le respect des droits de l'homme et le rétablissement de l'état de droit, aussi rapidement et complètement que possible, et non pas de parvenir à la défaite d'un Etat. Les intervenants doivent par conséquent s'en tenir à certaines limites dans l'usage de la force, et accepter un certain gradualisme modulé en fonction de l'objectif qu'il s'agit de protéger.
- La conduite de l'opération doit garantir une protection maximale de tous les éléments de la population civile,
- Les intervenants doivent se conformer strictement au droit international humanitaire,
- La protection de la force intervenant ne doit jamais primer l'impératif d'accomplissement de la mission,
- Un maximum de coordination doit être assuré entre les autorités et organisations militaires et civiles.

## 5. L'enjeux du multilatéralisme

Depuis la paix romaine aux tentatives de paix américaine, la question de la paix et de la guerre a fortement évolué. Même si elle repose encore beaucoup sur des idées de Clausewitz, la **sécurité par la force** et où la collectivité des États, voire d'un seul État, a encore le dernier mot. Il s'agit de soumettre les débordements de la violence à la politique d'un État ou d'un groupe d'États supposés raisonnables, qui auront droit à la légitime violence au nom de la sécurité : guerre préventive, guerre juste, etc...

Depuis Kant qui considérait que le projet de paix perpétuelle en Europe<sup>10</sup> devait conduire à la loi morale, facteur de paix jusqu'à la Charte des nations unies, l'intérêt des hommes comme des États pour résoudre les conflits passent par une loi coercitive applicable par tous. « *Au tribunal de la raison, il n'y a qu'un seul moyen de tirer les États de cette situation turbulente, où ils se voient toujours menacés de la guerre, à savoir : de renoncer, comme les particuliers, à la liberté anarchique des sauvages pour se soumettre à des lois coercitives, et former un État de nations qui embrasse insensiblement tous les peuples de la terre* ».

Aussi, l'enjeu reste entre l'unilatéralisme et le multilatéralisme. Ce qui s'est passé avec l'Irak le démontre amplement. Deux mesures avaient été prises par l'Organisation des Nations Unies : le désarmement contrôlé engagé sur les armes de destruction massive et le *programme Pétrole contre nourriture* qui permettait à l'Irak de vendre du pétrole en échange d'achat de denrées alimentaires et de médicaments, mais également sur la réparation des infrastructures essentielles, y compris celles de l'industrie pétrolière (Mis en œuvre en 1996, ce programme fut arrêté en 1999 par le Conseil de sécurité de l'ONU puis rétabli partiellement le 28 mars 2003). Or le droit international, les règles du multilatéralisme ont été mises à mal, dès lors que les USA ont refusé de soumettre leur décision de partir en guerre au Conseil de sécurité de l'ONU. La sécurité par la négociation ou la coercition (la diplomatie et les sanctions) a dû laisser la place à la guerre dite préventive et décidée par un seul État (Les USA, même s'ils avaient réuni autour d'eux une coalition dont le principal allié était l'Angleterre qui avait de son côté un compte à régler avec l'Irak depuis une cinquantaine d'années). Une telle décision unilatérale tend à mettre en péril, à la fois le droit international, à la fois la sécurité. Un seul point de vue, une seule valeur et un encouragement aux terrorismes. Cette déstabilisation de toute une région ne peut qu'aviver les tensions de la planète, encourager les fanatismes en alimentant « un choc des civilisations ».

Cette approche n'est pas nouvelle et elle est marquée par un certain réalisme. L'exemple de la maîtrise des armements qui conduit peu à peu à des stratégies de désarmement entre dans cette démarche depuis la fin des années 50 et fut initiée par les USA. « *L'arms control* se présente comme une approche coopérative ou multilatérale de la politique d'armement<sup>11</sup> ».

<sup>10</sup> publié en 1795.

<sup>11</sup> » (Pierre Hassner : *L'arms control entre la stratégie et le désarmement* , dans La Revue Française de Sciences politiques, 1963, vol. XIII, p. 1024

C'est aussi la reprise du contrôle de la sphère politique sur le militaire et l'élaboration de stratégies de non-emploi du nucléaire (stratégie Mc-Namara). De même, les mesures de sécurité et de confiance (MDCS) élaborées dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) vont en ce sens par le développement de la négociation, de la confiance et de la transparence entre les États qui s'inscrivent dans une démarche de sécurité commune.

« Ce développement des contrôles s'inscrit dans le cadre de l'émergence de régimes internationaux qui, en dehors de toute institution, finissent par créer des obligations par la diffusion de normes, de valeurs, de principes et de procédures auxquelles les acteurs internationaux ont de plus en plus de difficultés à déroger »<sup>12</sup>

Néanmoins, les USA ne sont pas les fervents du multilatéralisme si l'on s'en réfère à la question de l'ONU au moment de la guerre du Kosovo ou de l'Irak, voire de l'OTAN qu'elle juge également trop multilatérale à son goût. Quant à l'Union européenne, elle s'en accommode dans son désir de contrebalancer les USA, mais sans plus.

Ainsi, il convient de développer des propositions alternatives telles que celles de la société civile et en particulier les Organisations Non Gouvernementales qui développent des logiques alter mondialistes. D'ailleurs, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, le secrétaire général de l'ONU a bien compris l'importance d'un tel engagement qui complètera sa propre prise de conscience d'une responsabilité commune des États qui participe à la structuration de la communauté internationale. Et cela est d'autant plus vrai dans l'objectif de conjuguer les trois " D " : droit, démocratie, développement durable.

## **6. La place de la société civile**

L'intervention citoyenne s'est beaucoup développé ces dernières décennies et le Forum de Porto Alegre en est une forte démonstration. Elle démontre l'importance de la citoyenneté pour renforcer la promotion des droits humains, de la démocratie, de la justice mais aussi pour développer une culture de la paix pour résoudre les conflits. Créer un processus de stabilisation et de développement durable appelle des solidarités entre les sociétés civiles des différents continents. Cela devient un enjeu de la période à venir pour éviter de tomber dans les pièges des nationalismes et autres intégrismes qui ont conduit à trop de violences sur les populations, trop de replis des communautés, trop de terrorismes.

---

<sup>12</sup> Charles-Philippe David et Jean-Jacques Roche : Théories de la sécurité , Editions Montchretien, 2002