

L'INTERVENTION HUMANITAIRE ARMÉE

DU KOSOVO A LA RESPONSABILITE DE PROTEGER : LE DEFI DES CRITERES

PAR

Jean-François THIBAULT*

L'intervention humanitaire armée a toujours constitué un problème controversé en relations internationales. Comprise comme l'action d'un Etat ou d'un groupe d'Etats cherchant à prévenir ou à mettre un terme à des violations graves des droits de la personne et usant, pour ce faire, de mesures coercitives sans obtenir au préalable la permission de l'Etat sur le territoire duquel ces mesures sont employées¹, l'intervention humanitaire a généralement été considérée comme contrevenant aux normes établies du droit international. Tout au long de la Guerre froide, la majorité des observateurs, chercheurs et analystes, comme la plupart des Etats d'ailleurs, semblèrent ainsi s'accorder pour en condamner la pratique, même si une minorité associait toujours l'intervention humanitaire à une doctrine qui aurait joui d'un certain statut au XIX^e siècle, avant que les rédacteurs de la Charte des Nations Unies n'en écartent explicitement la possibilité².

Couramment considérée comme un principe impératif du droit international qui serait accepté et reconnu en tant que tel par les Etats et n'autoriserait donc guère d'exceptions, l'article 2§4 de la Charte restreignait en effet les prérogatives des Etats en matière d'emploi unilatéral de la force. Seules deux circonstances générales furent prévues et encadrent depuis la légitimité et les modalités d'un emploi licite de la force : d'un côté, l'autorisation d'entreprendre une action jugée nécessaire pour le « *maintien* » ou le « *rétablissement* » de la paix et de la sécurité internationales, dont le Conseil de sécurité peut se prévaloir en vertu des articles 24, 39 et 42 et, de l'autre côté, le « *droit naturel de légitime défense [...] en cas d'agression armée* », auquel l'article 51 autorise les Etats dans l'attente d'une saisine du dossier par le Conseil de sécurité³. Bien que certaines propositions visant notamment l'insertion d'une clause additionnelle relative aux cas de « violation manifeste des libertés essentielles et des droits de l'homme » aient été discutées lors de la Conférence de San Francisco en 1945, le recours aux mesures coercitives motivées par de telles considérations de protection n'a finalement pas été retenu comme pouvant faire l'objet d'une dérogation supplémentaire⁴.

* Professeur agrégé de Science politique à l'Université de Moncton (Canada) et directeur de la revue *Politique et Sociétés*, publiée par la Société québécoise de Science politique.

¹ Est exclue, dans cette définition, une intervention qui serait engagée par un Etat en vue d'apporter un secours à des individus qui sont des co-nationaux.

² Cf., pour ne citer que cet exemple, Richard B. LILLICH, « Humanitarian intervention : a reply to Ian Brownlie and a plea for constructive alternatives », in Norton MOORE (dir.), *Law and Civil War in the Modern World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1974, p. 229.

³ Il convient de noter l'existence d'une 3^e exception, aujourd'hui caduque, concernant la « justice du vainqueur » et les mesures envisagées dans les articles 53§1 et 101, sans que l'autorisation du Conseil de sécurité ne soit nécessaire, par l'un des membres contre les Etats ex-ennemis (Allemagne, Italie et Japon).

⁴ Cf. Thomas M. FRANCK, *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 18.

Après de vifs débats, l'article 2§7 insistera au contraire sur l'importance du principe de non-intervention de l'Organisation internationale « *dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat* ». Ce principe étant dès lors considéré comme un corollaire fondamental de l'égalité souveraine des Etats énoncée dans l'article 2§1 et, par conséquent, comme un élément tout à fait essentiel au maintien de la paix et de la sécurité internationales que l'article 1§1 présente comme le « *but premier* » des Nations Unies.

Soixante ans plus tard, au terme du Sommet mondial tenu en septembre 2005, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait un Document final dans lequel les Etats membres acceptaient, cette fois, d'inclure un concept de responsabilité de protéger les populations menacées de génocide, de nettoyage ethnique, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité lorsque l'Etat chargé d'assurer leur protection ne pourrait pas ou ne voudrait pas mettre fin à la menace ou lorsqu'il serait lui-même à l'origine de la menace⁵. Elaboré par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE) dans la foulée de la crise ouverte par l'intervention controversée de l'OTAN au Kosovo au printemps 1999, le concept réintroduisait, dans les débats sur l'intervention humanitaire, l'idée qu'il pourrait devenir licite de réagir, en usant au besoin de la force armée, face à des situations où la protection des populations apparaît raisonnablement comme une « *impérieuse nécessité* »⁶. Le concept a depuis été interprété comme une nouvelle « *norme prescrivant une obligation collective internationale de protection* » par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement⁷ et le Conseil de sécurité l'a évoqué dans une importante résolution portant sur la protection des civils dans les conflits armés⁸. Jouissant d'un remarquable succès d'estime, le concept de responsabilité de protéger est désormais fréquemment invoqué, aussitôt que surviennent des situations de crises humanitaires au Darfour, en Birmanie, au Liban ou au Zimbabwe.

A quoi correspond au juste ce concept et comment en apprécier aujourd'hui la véritable portée ? Appliqué à des fins de protection humaine, ouvre-t-il un réel horizon d'attente normatif au-delà d'un soi-disant droit ou devoir d'ingérence, qui a traditionnellement soulevé de nombreuses résistances ? C'est à cette question que nous tenterons ici de donner une réponse, en nous interrogeant notamment sur l'indétermination des critères qui sont retenus par la CIISE pour encadrer une telle responsabilité.

VERS UN NOUVEAU VOCABULAIRE POUR L'INTERVENTION HUMANITAIRE

L'émergence du concept de responsabilité de protéger marque à bien des égards le point culminant d'une décennie particulièrement active en matière d'intervention armée, motivée par des fins de protection humaine. Du Kurdistan iraquien au Timor oriental, en passant par l'Albanie, le Burundi, la Somalie, la Côte d'Ivoire, le Rwanda, le Libéria, l'Angola, la République démocratique du Congo, Haïti, le Sierra Leone, la Bosnie, la Croatie et le Kosovo, rarement dans son histoire la communauté internationale n'aura en effet consacré

⁵ Document final du Sommet mondial de 2005, Doc. off. NU A/60/L.1, 20 sept. 2005, §138.

⁶ Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La Responsabilité de protéger*, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, 2001, §4.1.

⁷ *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Doc. off. NU A/59/565, 2 déc. 2004, §§202-203.

⁸ Doc. off. NU S/RES/1674, 18 avril 2006, § 4.

autant d'énergie et de ressources avec l'intention convenue de « *sauver des étrangers* »⁹. Dans la foulée de la fin de la Guerre froide, la boîte de pandore de l'intervention humanitaire armée aura ainsi été ouverte, avec en toile de fond une quadruple dynamique, marquée par : 1) l'élargissement de l'usage de la notion « *de menace à la paix et à la sécurité* », qui justifie les opérations conduites par les Nations Unies pour « *raffermir la paix* » et « *éviter une reprise des hostilités* » ; 2) les transformations consécutives des stratégies de plus en plus musclées désormais utilisées dans le cadre de ces opérations ; 3) une moralisation de l'usage de la force armée, que l'action même des Nations Unies et des organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine humanitaire aura encouragée ; et 4) une transformation du discours humanitaire lui-même, désormais fondé sur les « *droits inaliénables* » de la personne qui exigeraient d'être protégés et défendus plutôt que sur leurs « *besoins ponctuels* », qui demanderaient une assistance humanitaire.

Or, ce sont précisément les limites auxquelles sera finalement confronté cet activisme – dont témoignent de façon par ailleurs fort contrastée les « *échecs* » de la Somalie, du Rwanda ou de Srebrenica – qui contribueront pour une part importante à relancer la question de la protection coercitive. C'est cependant à partir de l'intervention au Kosovo en 1999 – une intervention non autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et donc apparemment suspecte du point de vue du droit international, mais néanmoins plausiblement défendue comme étant légitime lorsque considérée du point de vue de la morale cette fois – que s'est fait jour la nécessité de trouver une manière de réconcilier de telles interventions armées entreprises à des fins de protection humaine avec les structures constitutives de l'ordre international telles qu'elles sont notamment exposées dans la Charte des Nations Unies.

Certes, il ne se sera certainement pas agi, avec le cas du Kosovo, de la première intervention armée que l'on pouvait considérer comme justifiée sur le plan moral, bien que les Etats membres de l'OTAN soient contrevenus aux règles établies du droit international. Il suffira pour s'en convaincre d'évoquer les cas fréquemment discutés de l'intervention de l'Inde au Pakistan oriental en 1971, du Vietnam au Cambodge en 1978-1979 et de la Tanzanie en Ouganda en 1979¹⁰. En fait, la différence essentielle avec l'intervention au Kosovo tient à ce qu'il s'agit ici, comme il apparaît raisonnable de le penser, comme l'une de ces occasions où un Etat ou un groupe d'Etats prend explicitement prétexte des lacunes du droit international en matière de protection des droits de l'homme pour s'autoriser à agir illicitement, dans l'espoir qu'une telle pratique contribue à la réforme graduelle de l'ordre humanitaire international¹¹.

Ainsi, à défaut d'apparaître comme étant entièrement légale, une action engagée afin de promouvoir l'un des buts importants de la charte des Nations Unies – c'est-à-dire développer et encourager « *le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion* » (article 1§3 de la Charte) – semblerait vraisemblablement excusable. Cela, en vertu du fait qu'une telle intervention exprimerait précisément l'attachement des agents impliqués aux valeurs fondamentales par ailleurs

⁹ L'expression est empruntée à Nicholas J. WHEELER, *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

¹⁰ Trois cas qui sont au cœur de l'analyse de N. J. WHEELER, *ibid.*

¹¹ Cf. les contributions de Allen BUCHANAN (« Reforming the international law of humanitarian intervention ») et de Jane STROMSETH, « Rethinking humanitarian intervention : the case for incremental change », in J. L. HOLZGREFE / Robert O. KEOHANE (dir.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 130-173 et 232-272.

exprimées au cœur du système légal, l'intervention ne visant ici qu'à soutenir ces valeurs. Dès lors, il devient possible de lire l'article 2§4 de la Charte en insistant sur le fait qu'il stipule tout particulièrement que, le cas échéant, l'usage de la force ne devrait pas se faire d'une manière qui soit « *incompatible avec les buts des Nations Unies* ». Ce faisant, apparaît une fenêtre d'opportunité, qui permet de concevoir que la protection humaine puisse être appréciée comme une instance de cet « *intérêt commun* » évoqué dans le Préambule de la Charte et, dans ces circonstances, pour légitimer l'usage qui pourrait donc être fait de la force armée dans le cadre d'une intervention visant la défense des valeurs propres à la communauté internationale¹².

Le dilemme politique fondamental sera finalement exposé par Kofi Annan qui, dans la foulée de l'intervention au Kosovo mais en évoquant le génocide rwandais, s'interrogeait devant l'Assemblée générale pour déterminer si une coalition de volontaires aurait « *dû rester passive devant les progrès de l'horreur, advenant que le Conseil de sécurité aurait refusé ou tardé à donner son feu vert* »¹³ ? Au-delà de l'exemple rwandais, qui n'est sans doute pas le plus approprié ici puisqu'il met plutôt en cause l'absence de volonté politique de la part des Etats¹⁴, il n'en demeure pas moins que, une fois ramenée à l'essentiel, la question soulevée par l'intervention au Kosovo concernait sur le fond les conséquences de l'inefficacité d'un système de sécurité collective attaché à protéger les Etats et largement impuissant à faire face à la résurgence de formes de violence civile et de catastrophe humanitaire qui touchent directement les individus¹⁵.

Sur la forme cette fois, les débats suscités par cette intervention jetèrent une lumière crue sur l'absence d'un cadre conceptuel cohérent pour l'intervention armée à des fins de protection humaine tout comme sur les tensions – et sans doute même la profonde absurdité – auxquelles conduit une conception trop rigide de la règle de non-intervention lorsqu'elle commande de ne rien faire quand un Etat abuse vraisemblablement de son pouvoir et use des moyens dont il dispose pour fomenter, encourager ou laisser perpétrer une violation massive et systématique des droits de l'homme. C'est cet effort de réconciliation, dans lequel les Etats parties de l'OTAN ne tentèrent paradoxalement pas de s'engager, qu'envisagera pour sa part la CIISE, en adoptant le vocabulaire de la responsabilité de protéger.

Dans ces circonstances, si le point de départ des efforts consacrés à cette question par les membres de la CIISE demeurait toujours clairement celui de la non-intervention, ceux-là estimaient néanmoins nécessaire désormais de réconcilier la souveraineté de l'Etat et l'éventualité d'avoir à envisager une intervention internationale à des fins de protection humaine¹⁶ et donc de chercher à neutraliser ou à dépolitiser la question des interventions humanitaires, pour ainsi la soustraire aux passions et aux polémiques qu'elle soulève

¹² Anne ORFORD, *Reading Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 5.

¹³ Kofi ANNAN, « Allocution », 54^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, Doc. off. NU A/54/PV.4, 20 sept. 1999, p. 2. Cf. Kofi ANNAN, « Deux concepts de la souveraineté », *Le Monde*, 22 sept. 1999.

¹⁴ On peut penser que Kofi Annan cherchait alors avant tout à frapper les esprits. Pour une critique de l'usage élastique qui est souvent fait du cas rwandais, notamment par Kofi Annan, cf. Thomas POGGE, « Moralizing humanitarian intervention : why jurying fails and how law can work », in Terry NARDIN / Melissa S. WILLIAMS (dir.), *Humanitarian Intervention*, Nomos XLVII/New York University Press, New York, 2006, pp. 158-187.

¹⁵ Serge SUR, « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *Les Notes de l'IFRI*, n° 22, 2000, §§ 8-10.

¹⁶ CIISE, *op. cit.*, § 1.7.

invariablement et espérer, ce faisant, renforcer la primauté du droit international – réconcilié avec nos intuitions morales les mieux fondées cette fois – sur la politique des Etats ; ces derniers demeurant encore trop souvent indifférents à la souffrance des étrangers. L'objectif visé par la CIISE était ainsi, paradoxalement puisque cette responsabilité sous-entendait bel et bien une remise en question du principe de non-intervention, « de renforcer l'ordre étatique en apportant des directives claires, propres à guider une action internationale concertée dans les circonstances exceptionnelles où la violence à l'intérieur du territoire d'un État menace tous les peuples »¹⁷

L'ELABORATION DE CRITERES D'EVALUATION

Pour ce faire, la CIISE tentera non seulement de redéfinir les paramètres de la souveraineté de l'Etat et, partant, ceux de la responsabilité de protéger incombant aux membres de la communauté internationale dans l'éventualité où un Etat n'assumerait pas la sienne. Mais, dans la foulée de la Commission internationale indépendante sur le Kosovo, qui insistera sur l'importance de définir des principes permettant de qualifier le « degré » de légitimité d'une intervention armée indépendamment du fait que l'autorisation du Conseil de sécurité ait ou non été accordée¹⁸, la CIISE cherchera à approfondir la réflexion sur les critères permettant de procéder à l'évaluation de ces situations d'impérieuses nécessités qui pourraient justifier de faire jouer une responsabilité de protéger et de décider de « réagir » en employant éventuellement la force armée, dans le cas où les efforts de préventions auraient échoué et lorsque des mesures moins intrusives telles que les sanctions diplomatiques ou économiques s'avèreraient insuffisantes. Deux critères apparaîtront tout à fait déterminants dans l'élaboration de cette équation décisionnelle. D'une part, celui permettant de définir le seuil d'une « juste cause » d'intervention armée ; d'autre part, celui de l'« autorité appropriée » à même de trancher quant à l'opportunité de réagir en usant de la force armée pour protéger une population menacée. Inspirée par la doctrine de la guerre juste, la CIISE greffera à ces critères divers autres critères de prudence ou de précaution, tels la bonne intention, le dernier recours, la proportionnalité des moyens et une perspective de succès raisonnable.

S'agissant du seuil d'une juste cause, le rapport de la CIISE estime que ce seuil serait atteint si on faisait face soit à « des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent de l'action délibérée de l'Etat, de sa négligence, de son incapacité à agir ou d'une défaillance dont il est responsable » ; soit encore à un « nettoyage ethnique à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol »¹⁹. S'agissant de l'autorité appropriée, la CIISE estime sur ce point qu'« il n'y a pas de meilleur organe, ni de mieux placé, que le Conseil de sécurité pour s'occuper des questions d'intervention militaire à des fins humanitaires » ; et le rapport précise qu'il ne fait aucun doute que c'est au Conseil de « prendre les décisions difficiles qui s'imposent dans les cas délicats où il s'agit de passer outre à la souveraineté d'un Etat [...] pour secourir des populations en danger »²⁰. Or, ces deux critères apparaissent largement indéterminés.

En effet, non seulement la CIISE inclut dans le critère de juste cause des situations de famines ainsi que des catastrophes naturelles ou écologiques lorsque « d'importantes pertes en vie

¹⁷ Ibid., §4.32.

¹⁸ The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report : Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 193.

¹⁹ CIISE, *op. cit.*, §4.19.

²⁰ Ibid., §6.14.

humaines se produisent ou risquent de se produire »²¹, mais en outre elle jugera également nécessaire – après avoir cependant insisté sur le fait qu’il ne s’agit pas d’envisager des solutions de rechange au critère de l’autorité appropriée, puisque les Etats envisageant d’intervenir devront solliciter l’autorisation du Conseil²² – de ne pas non plus « *écarter complètement toute possibilité de recours à d’autres moyens d’assurer la responsabilité de protéger* », dans le cas où le Conseil « *rejette[rait] expressément une proposition d’intervention alors que des questions humanitaires et de droits de l’homme se posent très clairement, ou qu’il ne donne[rait] pas suite à cette proposition dans un délai raisonnable* »²³.

Rappelant à cet égard que le Conseil de sécurité ne dispose pas d’une responsabilité qui serait exclusive en matière de paix et de sécurité et notant que l’article 11 de la Charte confère un pouvoir d’auto-saisine de l’Assemblée générale dans un cas où le Conseil de sécurité ne pourrait s’acquitter de sa responsabilité, la Commission évoque ainsi la possibilité que celle-là puisse se réunir en session extraordinaire selon la procédure de « *l’union pour le maintien de la paix* »²⁴. En cas d’échec à recueillir la majorité des deux tiers qui serait alors nécessaire, la CIISE évoque la possibilité que les organisations régionales soient mobilisées pour mener une action collective en vertu du VIII de la Charte. C’est ainsi que, après avoir ainsi consacré de longs développements sur la question centrale de l’autorité appropriée à décider d’une intervention, la CIISE termine l’examen du critère de l’autorité appropriée en s’interrogeant pour déterminer, au fond, quel serait le moindre mal entre « *celui que l’ordre international subit parce que le Conseil de sécurité a été court-circuité ou celui qu’il subit parce que des êtres humains sont massacrés sans que le Conseil de sécurité ne lève le petit doigt* »²⁵. Pour le moins surprenante, la réponse de la CIISE admet à toutes fins utiles qu’il conviendrait de ne pas écarter l’éventualité qu’un Etat ou qu’une coalition ponctuelle puissent unilatéralement intervenir « *pour faire face à la gravité et à l’urgence de la situation* »²⁶. Si tel est effectivement le cas, comme tout indique que ce le soit, il faut conclure que l’autorisation que pourrait donner le Conseil servirait moins de caution légale qu’elle ne serait une fonction de la politique. En effet, instrumentalisée de cette manière, l’autorisation du Conseil ne pourra guère échapper à sa proximité avec la politique des Etats dominants au sein de la communauté internationale.

L’indétermination apparaît particulièrement grande ici, puisque la question consistant à déterminer si le seuil d’une juste cause a ou non été atteint – qui justement sera chargé de déterminer que « *d’importantes pertes en vie humaines se produisent ou risquent de se produire* » – et, le cas échéant, ce qu’il conviendrait de faire étant données « *la gravité et l’urgence de la situation* », devraient précisément relever de l’autorité appropriée et compétente à décider. En fait, la CIISE fait ici le pari que l’élaboration de tels critères générera des attentes qui, *ex ante*, forceraient non seulement les Etats à évaluer publiquement et en toute transparence l’opportunité d’une intervention, mais contribueraient par ailleurs à dissuader les Etats d’user indûment de leur veto pour refuser d’avoir à intervenir ou – mais *a contrario* cette fois – pour intervenir sans motifs réellement convaincants. Ce faisant, alors que la CIISE espérait, en évoquant le concept de responsabilité de protéger, contribuer à clarifier les paramètres d’une doctrine de l’intervention à des fins de protection humaine, tout en s’efforçant également de

²¹ *Ibid.*, § 4.20.

²² *Ibid.*, § 6.15.

²³ *Ibid.*, § 6.28.

²⁴ *Ibid.*, §6.7.

²⁵ *Ibid.*, §6.37.

²⁶ *Ibid.*, § 6.39.

limiter les dérives toujours possibles et les risques d'abus, l'indétermination des critères accentue plutôt le caractère politique de la réconciliation qui est envisagée.

POLITIQUE DE LA RESPONSABILITE

Peut-être involontairement, à l'ombre de cet effort pour donner une cohérence au concept de responsabilité, la CIISE aura finalement poussé à une forme de légitimité « *par défi* » ou « *par défiance* », c'est-à-dire recourant à ce surcroît de légitimité qu'on cherche parfois à acquérir en ayant la volonté de sciemment contrevenir à une règle auparavant admise, mais, qu'étant donnée la situation, on estime désormais dénuée de sens²⁷. L'interrogation de la Commission pour déterminer si, au fond, le moindre mal ne serait pas de passer outre à l'autorisation du Conseil de sécurité semble aller dans le sens d'un tel défi qui, tout en sacrifiant la réconciliation recherchée au départ et dont la cohérence renouvelée aurait justement constitué une source de légitimité, met en fait les Etats membres de la communauté internationale en demeure de réagir face à ces situations qui révoltent et choquent la conscience.

On peut certes s'accorder pour penser qu'un tel concept dote effectivement la communauté internationale et l'opinion publique mondiale d'une formule attrayante, permettant tout à la fois de mieux cerner les formidables défis que représente la protection des populations menacées et d'encadrer les discussions relatives aux modalités particulières que pourrait prendre cette protection. Reste que, de l'aveu même de la CIISE, un tel effort de réconciliation s'appuyant sur l'élaboration de critères d'évaluation « *ne change bien évidemment rien aux questions de fond qui doivent être réglées* », lesquelles « *demeurent toujours aussi difficiles et controversées* »²⁸.

C'est ainsi au niveau de la structure argumentative du concept de responsabilité que se pose la complication majeure, puisque les critères ne parviennent pas à imposer une chaîne de justification permettant de fonder conventionnellement une décision d'autorité, avec comme conséquence que la seule option consiste à trancher l'indétermination. Tout en consacrant donc une déformalisation pragmatique des règles entourant l'emploi de la force, l'indétermination qui entoure ces critères suggère que c'est l'horizon d'attente normatif que souhaitait ouvrir le concept de responsabilité de protéger qui se trouve sacrifié. Cet horizon, qui dépend de la capacité du concept de responsabilité de s'opposer – dans sa formalité – à la réalité de la politique internationale et donc d'être objecté à un Etat qui n'y aurait pas explicitement consenti²⁹ et même d'apparaître comme une instance de normalisation ouvrant la possibilité d'une pratique de protection, se trouve en quelque sorte réduit ici en proportion des efforts qui sont précisément déployés pour le rendre plus flexible.

Or, en admettant que cette flexibilité puisse éventuellement être atteinte unilatéralement, c'est-à-dire en contournant le critère de l'autorité appropriée qui est considéré comme un critère déterminant et en adoptant simultanément une stratégie de

²⁷ Nathaniel BERMAN, « Legitimacy through defiance : from Goa to Iraq », *Wisconsin International Law Journal*, vol. XXIII, n° 1, 2005, pp. 94-125.

²⁸ CIISE, *op. cit.*, §2.5.

²⁹ Cf. Martti KOSKENNIEMI, *La Politique du droit international*, Pedone, Paris, 2007, p. 58.

« *sortie de secours* »³⁰, n'est-ce pas l'horizon normatif – et, partant, la force contraignante du droit que cet horizon devrait vraisemblablement parvenir à exprimer – qui se trouve sinon partiellement ruiné, du moins vulnérable au reproche de paraître faire l'apologie de la puissance ? C'est que, dans ces circonstances, le concept ne peut justement pas apparaître comme un horizon stable et autonome de revendication de protection pouvant revendiquer son indépendance par rapport à la réalité politique. Bien au contraire, il oscille constamment entre une perspective passablement utopique quant aux critères non consensuels de protection et une perspective sans doute trop apologétique quant à la pratique de l'intervention, qui sera *de facto* celle des Etats disposant des moyens d'intervenir. Sans compter que, si les Etats se voient ici offrir la liberté – plutôt que le droit – d'intervenir s'ils le jugent nécessaire, ceux-là conservent cependant toujours la latitude de décider de ne rien faire s'ils l'estiment préférable. Le concept demeure en effet imparfait au sens où, même si les prétentions à la souveraineté de l'Etat contrevenant à ses responsabilités de protection sont limitées, l'« *obligation* » collective de protection qui en découle ne correspond pas plus à une obligation concrète d'agir pour les Etats le pouvant qu'à une obligation tangible d'être secourues pour les populations directement menacées. En somme, la politique a pour ainsi dire subrepticement repris le dessus sur la responsabilité. Ce qui ne devrait cependant guère nous surprendre.

Martti Koskenniemi a montré que l'indétermination d'une règle ou d'un critère est susceptible de conduire à « *une application de nature politique* », où c'est le politique qui permet finalement de trancher quant la question de « *savoir quelle interprétation du critère ou de sa mise en œuvre doit être favorisée* »³¹. Sans doute est-ce d'ailleurs pourquoi un consensus international n'a pu s'établir que sur une version « *lite* » du concept de responsabilité de protéger adopté par l'Assemblée générale en septembre 2005. Ecartant la question des critères devant éclairer une décision à l'effet d'intervenir et donc les questions de l'effectivité et de l'opérationnalisation du concept de responsabilité, les Etats feront bien plutôt retraite en réaffirmant la responsabilité de chaque Etat auquel « *il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité.* » Le rôle de la communauté internationale se limitant, si cela s'avérait nécessaire, à « *encourager et aider les Etats à s'acquitter de cette responsabilité* », le cas échéant, en affirmant être disposée « *à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations* »³².

Le moins qu'on puisse dire ici est que, du point de vue des populations menacées et de l'horizon d'attente normatif qu'il entendait ouvrir, le concept de responsabilité de protéger n'offre guère d'assurances spécifiques au-delà d'un principe général qu'on peut raisonnablement déjà dériver de plusieurs instruments internationaux, tels la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948) ou le Statut de la Cour pénale internationale (1998).

³⁰ Cf. Danish Institute of International Affairs, *Humanitarian Intervention : Legal and Political Aspects*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 1999.

³¹ Martti KOSKENNIEMI, *op. cit.*, pp. 70-71.

³² *Document final, op. cit.*, §§138-139.

* *

*

Les conditions, les modalités et le bien-fondé de l'emploi de la force ont de tout temps donné lieu à d'importants débats relatifs aux principes, aux normes et aux arrangements qui devraient guider nos pratiques en tant que membres d'une communauté politique. A cet égard, l'utilité que représente la force armée est dans la plupart des cas largement fonction de la légitimité qui entoure son emploi et cette légitimité s'inscrit elle-même dans un cadre normatif où les valeurs fondamentales de la communauté en question sont conventionnellement définies. La question pourra même apparaître comme l'une des plus importantes à laquelle soit finalement confrontée la réflexion, puisqu'elle se situe très précisément, comme le remarquait Hannah Arendt, « à l'arrière-plan de toute politique »³³.

Or, avec le concept de responsabilité de protéger, il ne s'agit peut-être pas simplement, sur le mode de l'imputation privilégié dans la perspective du droit ou devoir d'ingérence, de juger des conséquences de l'action ou de l'inaction d'un Etat. Au-delà de sa validité normative, cette responsabilité devrait surtout pouvoir exprimer une volonté collective de réagir face à la vulnérabilité d'autrui ; laquelle volonté s'actualiserait dans des significations intersubjectives associées à la pratique des Etats et leur donnant une compréhension commune des règles encadrant leurs relations réciproques. Constituant une structure de réciprocité constitutive des droits et des obligations qui sont ceux des Etats, les principes de souveraineté et de non-intervention sont conditionnels et ne peuvent donc être considérés comme exprimant des prérogatives absolues.

Aussi n'est-ce pas tant la suspension du principe de non-intervention proprement dit qui rendrait permmissible d'intervenir à des fins de protection que la vulnérabilité des individus qui motive la responsabilité de protéger en tant que capacité d'engagement envers une population que « *le cours des choses* » institué par l'existence même de l'Etat menacerait. Le concept pourrait dès alors apparaître comme un principe par défaut, c'est-à-dire comme une sorte de dette contractée par la communauté internationale envers les individus et les collectivités et s'offrir comme un mécanisme d'affectation d'une valeur à la conduite d'un agent étatique, dont les actes seraient soumis à l'appréciation (aux anticipations, aux attentes, aux présomptions) par les membres de la communauté des Etats à laquelle il appartient³⁴. Tel devrait être la signification de cette responsabilité subsidiaire et de l'appel ou de l'engagement à répondre de la communauté des Etats que cette responsabilité suppose.

La responsabilité de protéger s'offrirait ainsi comme une charge assumée solidairement en participant à la vie politique et historique de la communauté internationale. Formuler autrement, cette responsabilité prendrait la forme d'une capacité face aux choix que, dans des situations d'« *impérieuse nécessité* », nous pourrions collectivement faire pour « *intervenir dans le cours des choses* »³⁵.

³³ Hannah ARENDT, *Qu'est-ce que la politique ?*, Seuil, Paris, 1995, p. 86.

³⁴ Cf. Jean-Louis GENARD, *La Grammaire de la responsabilité*, Cerf, Paris, 1999, p. 15.

³⁵ Paul RICEUR, « Postface », in Frédéric LENOIR (dir.), *Le Temps de la responsabilité*, Fayard, Paris, 1991, p. 251.