



Intervention militaire et protection des populations

Fabien Dubuet

Article paru dans *Politique Internationale*
Hiver 2001-2002

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr>

Tous droits de reproduction et/ou de diffusion, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation préalable et écrite de l'auteur et/ou de Médecins Sans Frontières et/ou de la publication d'origine. Toute mise en réseau, même partielle, interdite.

Paru dans *Politique internationale*, hiver 2001-2002

Interventions militaires et protection des populations

Fabien Dubuet¹

"Gouverner, c'est faire croire".
Hobbes

Transfert de Milosevic au Tribunal pénal international de La Haye, arrestation du général Pinochet à Londres, création prochaine d'une Cour pénale internationale chargée de sanctionner les auteurs des crimes internationaux les plus graves, "guerre humanitaire" menée par l'OTAN au Kosovo, intervention de l'Australie au Timor-Est pour faire cesser les violations des droits de l'homme perpétrées par les milices et l'armée indonésienne...

Assisterait-on à une moralisation des relations internationales ?

Depuis le début des années 1990, l'essor de la justice pénale internationale et surtout la multiplication d'interventions militaires déclenchées sur la base de justifications humanitaires pourraient en effet laisser penser que la protection de groupes humains menacés par des violations massives des droits de l'homme serait devenue une préoccupation majeure de la "communauté internationale".

Ce constat mérite toutefois d'être sérieusement nuancé.

Alors même que les interventions militaires en appellent toujours à la morale, au droit et à l'humanitaire, les préoccupations humanitaires, en particulier la protection des populations menacées par des crimes de masse, ne sont pas au cœur de ses opérations et restent très largement invoquées sur un mode instrumental. Le Secrétaire général de l'ONU et les organisations non gouvernementales (ONG) tentent pourtant de faire émerger une doctrine d'intervention plus claire sur la question du recours à la force armée pour protéger les populations.

Le bel avenir des opérations de gestion de crise

La fin de la Guerre froide a provoqué un mouvement de balancier de la défense collective vers la sécurité collective. La disparition de la menace soviétique a en effet permis la transition d'une stratégie de confrontation à une stratégie de

¹ Juriste en droit international humanitaire à Médecins Sans Frontières. Chargé de recherches à la Fondation Médecins Sans Frontières.

gestion de crises. Face à cette transformation de l'environnement international, "l'intervention militaire extérieure est revenue au centre de la réflexion stratégique et politique"². Plusieurs décisions adoptées au niveau international et national confirment d'ailleurs cette tendance.

Créée en 1949 par le Traité de Washington, l'OTAN était jusqu'il y a peu une alliance militaire chargée exclusivement de défendre le territoire de ses membres contre une éventuelle invasion de l'URSS³. Tout en préservant sa fonction principale de défense territoriale, les chefs d'Etat et de gouvernement des dix-neuf pays membres de l'Alliance atlantique ont élargi la mission et la compétence géographique de l'OTAN à la gestion de crises dans la zone euro-atlantique, à l'occasion de l'adoption de son nouveau concept stratégique, lors du sommet de Washington, le 23 et le 24 avril 1999⁴. Cette décision marque, selon le Secrétaire général de l'OTAN de l'époque Javier Solana, "une transition entre une Alliance principalement préoccupée de défense collective et une organisation devenue garante de la sécurité en Europe et des valeurs démocratiques". L'OTAN est ainsi devenue officiellement un instrument permanent de gestion des crises trouvant par la même occasion une justification nouvelle à son existence.

L'Union européenne cherche également à devenir un acteur important de la gestion des crises. Le ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, l'a d'ailleurs rappelé, en septembre 2000, lors de l'Assemblée générale des Nations unies. Lors du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, ses Etats membres ont décidé de créer d'ici 2003 une force de réaction rapide. Cette force devra être capable de déployer dans un délai de soixante jours des forces terrestres d'un volume pouvant aller jusqu'à 60 000 hommes, complétées en cas de besoin par des éléments aériens et navals et de maintenir ce déploiement sur zone pendant au moins un an⁵. Elle pourra mener toute une gamme d'opérations de gestion de crise dites de Petersberg : missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions plus lourdes et coercitives de rétablissement de la paix⁶. Le Conseil européen d'Helsinki a également décidé

² Pascal Boniface, "L'intervention militaire entre intérêts, morale, volonté et réticences", in *Relations internationales et stratégiques*, n°24, hiver 1996, p.26.

³ Conformément à l'article 5 du Traité de Washington du 4 avril 1949, "une attaque armée contre l'une ou plusieurs des puissances alliées survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties." Chacune des parties s'engage à prendre "telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord."

⁴ Concept stratégique de l'Alliance, paragraphes 6 et 10.

⁵ La force de réaction rapide sera en réalité composée d'un réservoir de 100 000 hommes au total, 400 avions de combat et 100 bâtiments de marine, selon les promesses chiffrées faites par les ministres européens de la Défense en novembre 2000, lors de la conférence d'engagements de Bruxelles.

⁶ Les missions de Petersberg avaient été définies pour l'Union de l'Europe occidentale (UEO), organisation européenne de défense créée en 1948 par le Traité de Bruxelles. L'Union européenne a repris officiellement ces missions à son compte, dans le Traité d'Amsterdam, signé en octobre 1997. L'UEO a été enterrée en novembre 2000, à l'issue d'une réunion ministérielle qui s'est réunie à Marseille. Ne subsiste qu'une structure résiduelle avec un secrétariat d'une trentaine de personnes chargées de veiller à la garantie de défense mutuelle inscrite dans le Traité de Bruxelles et de faire fonctionner les quelques organes de l'UEO maintenus. D'autres organes sont passés sous l'autorité de l'Union européenne.

de créer trois organes politico-militaires chargés d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique de ces missions de gestion de crise : un comité politique et de sécurité (COPS), un comité militaire (CM) et un état-major européen (EM). Ces organes ont été mis en place en mars 2000 à titre provisoire et sont devenus permanents au printemps 2001⁷.

Sur le plan national, on assiste également dans de nombreux pays à une réorganisation des appareils de défense vers des capacités de projection de troupes à l'étranger dans le cadre d'opérations de gestion de crises. En France, la réforme du système de défense annoncée par le Président Chirac en février 1996 a défini une nouvelle stratégie qui accorde aux forces conventionnelles une plus grande autonomie que par le passé. Ces forces sont en effet libérées de leur mission traditionnelle d'accompagnement de la capacité nucléaire et s'adaptent aux nouveaux besoins d'intervention sur des théâtres extérieurs. Les opérations de gestion de crises constituent aujourd'hui la deuxième fonction stratégique de l'armée française.

Les opérations extérieures semblent donc promises à un bel avenir. D'autant que les pays occidentaux tendent désormais à privilégier ce type d'interventions au détriment des opérations de maintien de la paix des Nations unies. Depuis 1995, après les difficultés rencontrées lors des opérations en Somalie, au Rwanda et en ex-Yougoslavie, on observe une marginalisation croissante de l'ONU dans la gestion des crises et un mouvement de régionalisation du maintien de la paix. Cette dynamique se traduit par un recours accru aux organisations régionales ou à des coalitions *ad hoc* dirigées par un Etat, comme l'illustre notamment la multiplication des interventions de l'OTAN dans les Balkans, l'action menée par l'Australie au Timor-Est et le récent déploiement d'une force internationale en Afghanistan. Cette tendance est très largement assumée et encouragée par les Etats-Unis, si l'on en croit certaines déclarations de responsables américains. "Nous serons prêts, lorsqu'il le faudra, à intervenir dans certaines crises. Mais nous concluons au préalable des arrangements appropriés avec les autres pays désireux d'agir hors du cadre des Nations unies", indiquait Richard Perle, l'un des principaux conseillers diplomatiques du candidat républicain à la présidence des Etats-Unis, George W. Bush⁸. "Dans de nombreux cas, il nous faudra bâtir des coalitions informelles, avec ceux qui le souhaitent et ceux qui le peuvent. (...) Dans l'après-guerre froide, les alliances permanentes et formelles, inscrites dans un cadre rigide, comptent moins que ces nouveaux partenariats à géométrie variable", expliquait également Richard Haas, ancien conseiller spécial de Bush père⁹.

⁷ Le comité politique et de sécurité est composé de quinze ambassadeurs représentant les pays membres de l'Union européenne. Le comité militaire est composé des chefs d'état-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. L'état-major européen est composé d'une vingtaine d'officiers, mais montera progressivement en puissance pour atteindre une centaine de personnes. Un général allemand, Klaus Schuwirth, est devenu en mars 2001 le premier chef d'état-major de l'Union européenne.

⁸ "L'empire du bien", entretien avec Richard Perle, *Politique internationale*, automne 2000.

⁹ "Du bon usage de la puissance", entretien avec Richard Haas, *Politique internationale*, automne 2000.

Parallèlement, on a assisté à un désengagement très net des grandes puissances des opérations de maintien de la paix des Nations unies. A l'heure actuelle, les pays en développement fournissent ainsi près de 80% des casques bleus. En janvier 2001, lors d'un débat public au Conseil de sécurité, ces pays ont dénoncé cette situation et ont appelé les membres du Conseil à montrer l'exemple et à fournir eux-aussi des soldats pour les opérations onusiennes. Déjà en novembre 2000, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité avaient bloqué une proposition faite par le Bangladesh, les invitant à fournir chacun 5% des troupes des missions de paix, afin de combler le manque de casques bleus. Un mois plus tôt, en octobre, l'Union européenne et les Etats-Unis plaidaient pour une réforme du barème des contributions au budget des opérations de maintien de la paix, afin de diminuer leur participation financière.

L'opération *Pallister* lancée en mai 2000 par la Grande-Bretagne en Sierra Leone témoigne bien de cette réticence des principaux Etats membres de l'ONU à placer leurs soldats sous le casque bleu. Les autorités britanniques ont préféré mener une action armée unilatérale, sous commandement national et en marge de la Mission des Nations unies en Sierra Leone (Minusil).

Cette méfiance accrue à l'égard des opérations de maintien de la paix de l'ONU a conduit à une réorientation du cadre des missions de gestion de crises qui profitent aux opérations extérieures. Mais le bel avenir de ces interventions tient également au fait que la capacité de projeter des troupes à l'étranger semble être devenue un des critères de la puissance et de l'influence dans les relations internationales. En France, les opérations extérieures sont devenues un instrument important de la politique étrangère, qui permet tout à la fois de maintenir le rang sur la scène internationale, de justifier le siège de membre permanent au Conseil de sécurité et de jouer un rôle mondial¹⁰. Le caractère stratégique de ces opérations explique la volonté des autorités françaises d'écarter tout élément qui viendrait affaiblir cet outil, comme en témoignent l'imposition d'auditions à huis-clos pour les officiers français présents sur le terrain par le Ministère de la défense dans le cadre de la Mission d'information parlementaire sur Srebrenica¹¹, l'introduction de l'article 124 dans les statuts de

¹⁰ Cette utilisation des opérations extérieures comme multiplicateur de puissance est valable ailleurs. Avec la création d'une force de réaction rapide, l'Union européenne cherche à ainsi s'affirmer comme un acteur à part entière sur la scène internationale. En Allemagne, ces opérations permettent d'accompagner la "normalisation". La Cour constitutionnelle de Karlsruhe a levé un tabou en 1994, en autorisant la participation de la Bundeswehr à des missions de maintien de la paix. En 1997, on a assisté au premier déploiement de troupes allemandes dans les Balkans depuis 1945, avec l'envoi par Bonn de soldats pour rejoindre l'IFOR en Bosnie. Avec la guerre du Kosovo, l'Allemagne a participé pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale à une opération militaire. Enfin, le déploiement de troupes allemandes en Afghanistan constitue la première mobilisation de l'armée allemande hors Europe et hors OTAN depuis 1945. Dans la même logique, le premier ministre japonais annonçait en 1999 que son gouvernement envisageait de réviser la législation pour permettre aux soldats nippons de participer à des opérations de gestion des crises.

¹¹ Le 23 novembre 2000, à la demande de Médecins Sans Frontières, une mission d'information parlementaire sur Srebrenica a été créée conjointement par la Commission des Affaires étrangères et la Commission de la défense de l'Assemblée nationale. Chargée d'établir la part des responsabilités politiques et militaires de la France dans la chute de la "zone de sécurité" de Srebrenica, elle a rendu son rapport le 29 novembre 2001. Voir *Srebrenica, rapport sur un massacre*, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, 2001, n°3413.

la Cour pénale internationale¹² ou la réticence de la France à accepter le témoignage de ses militaires devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Au total, le contexte national et international semble donc très favorable aux missions de gestion de crise, comme le confirme la multiplication de ces opérations depuis 1990. Officiellement, des considérations humanitaires justifient toujours le déclenchement de ces interventions militaires.

La gâchette humanitaire

Depuis près de dix ans, on a assisté à une multiplication d'interventions militaires menées au nom du droit et de l'ingérence humanitaire. Derrière cette générosité apparente, se cachent néanmoins des calculs politiques bien réels. Car les opérations extérieures ne poursuivent jamais d'objectifs humanitaires, sauf à croire aux contes de fées. Toute opération militaire doit en effet obéir à des intérêts précis et les Etats ne sont jamais animés par le seul souci d'alléger les souffrances humaines. "Aussi démocratique soit-il, un Etat ne peut se situer sur un plan purement humanitaire, et moins encore lorsqu'il s'agit d'une action sur le territoire d'un autre Etat"¹³.

En réalité, les Etats profitent souvent de situations humanitaires pour marquer des points sur le plan politico-stratégique. La plupart des interventions armées menées depuis le début des années 1990 ont en effet été déclenchées sur le mode de la "gâchette humanitaire"¹⁴, c'est-à-dire quand une situation humanitaire suffisamment médiatisée est entrée en synergie avec des intérêts stratégiques, politiques ou économiques. L'instrumentalisation de l'humanitaire paraît aujourd'hui consubstantielle de toute action militaire déclenchée par les démocraties occidentales, comme l'illustre à merveille l'intervention armée des Etats-Unis contre l'Afghanistan. Le déclenchement de cette opération militaire, le 8 octobre 2001, s'est doublé simultanément de largages « humanitaires », destinés avant tout à convaincre la population afghane et le monde musulman que la guerre de l'Amérique se limitait à Oussama Ben Laden et aux talebans¹⁵.

¹² L'article 124 permet à tout Etat d'écarter la compétence de la Cour pour les crimes de guerre pendant une période de sept ans. Il a été introduit par la France lors des négociations sur les statuts de la Cour, en juillet 1998, au motif qu'il permet de protéger de toute plainte abusive les militaires qui participent aux opérations de gestion de crise.

¹³ Rony Brauman, *Humanitaire, le dilemme*, Textuel, 1996.

¹⁴ Selon la formule de Jean-Christophe Rufin dans un article du Monde daté du 20 mars 1999 "l'OTAN, les humanitaires et la mort". Il reprend la formule dans "Les humanitaires et la guerre du Kosovo: échec ou espoir", *Des choix difficiles*, sous la direction de Jonathan Moore, Gallimard, 1998. Nous utilisons ici l'expression avec un sens légèrement différent.

¹⁵ Plusieurs organisations de secours ont dénoncé cette instrumentalisation de l'humanitaire et souligné l'inefficacité et la dangerosité des largages de médicaments et de vivres effectués par les Etats-Unis. Voir notamment la tribune dans *Le Figaro* du 8 octobre 2001 de Jean-Hervé Bradol, Président de MSF et celle de Claude Moncorgé, Président de MDM dans *Libération* le 11 octobre.

En février 1991, à la suite de la guerre du Golfe, le Président Bush appelle les Irakiens à se débarrasser de Saddam Hussein. Ces déclarations provoquent un double soulèvement : au Sud de l'Irak, celui des chiites de la région de Bassora et au Nord, celui des Kurdes. La Garde républicaine de Saddam Hussein se lance alors dans une répression sanglante qui entraîne l'exode massif de deux millions de Kurdes en direction de l'Iran et de la Turquie. Fin avril, une coalition internationale dirigée par les Etats-Unis lance l'opération *Provide comfort*. Présentée comme une intervention militaro-humanitaire destinée à venir en aide aux populations kurdes, cette action militaire répond avant tout à la volonté d'éviter une déstabilisation régionale. Favorables à une révolution de palais à Bagdad, les Etats-Unis et les pays de la région redoutent en revanche une dislocation de l'Irak, avec la perspective de voir arriver un pouvoir chiite qui s'appuierait inévitablement sur l'Iran. La Turquie, alliée des Etats-Unis et membre de l'OTAN est également menacée. L'afflux massif de réfugiés kurdes vers ses frontières risque en effet de servir les visées de la minorité kurde en Turquie et de provoquer la création d'un sanctuaire militaire pour la résistance intérieure kurde. La générosité apparente de *Provide comfort* et le succès de cette intervention auprès de l'opinion publique auront en outre permis de jeter le voile sur l'échec politique des pays occidentaux face à Saddam Hussein et sur leur décision de le maintenir finalement au pouvoir.

L'opération *Force alliée* menée en 1999 par l'OTAN contre l'ex-Yougoslavie a également été justifiée par des considérations éthiques et altruistes. Présentée comme une "guerre humanitaire" destinée à protéger la population albanaise des exactions commises par les forces serbes, elle répondait pourtant à des calculs stratégiques précis.

La guerre du Kosovo a constitué en réalité une merveilleuse opportunité pour boucler un dossier auquel les Etats-Unis tenaient particulièrement : la nouvelle légitimation de l'OTAN. Un mois avant l'adoption formelle de son nouveau concept stratégique, l'intervention au Kosovo a entériné l'extension des missions de l'OTAN et lui a en outre permis de s'affranchir de la tutelle légale des Nations unies. "Un des aspects de la crise yougoslave, c'est de fournir l'occasion pour l'OTAN de traduire en pratique son nouveau concept stratégique", expliquait ainsi avec une certaine franchise l'ancien chancelier allemand, Helmut Schmidt.

La guerre du Kosovo a également renforcé la présence de l'OTAN dans une région décisive sur le plan stratégique. Il semble en effet que les Etats-Unis cherchent à installer des bases militaires et à s'assurer un droit de passage dans les Balkans pour protéger le pétrole de la Caspienne et de la Mer noire¹⁶. Déjà en 1997, le Secrétaire d'Etat américain, William Cohen s'était rendu en Macédoine pour y explorer les conditions d'une présence de l'OTAN. L'Alliance atlantique se rapproche ainsi progressivement des frontières de l'Eurasie, qui abrite, comme le rappelle Zbigniew Brzezinski, la plus grande part de la richesse physique

¹⁶ Voir l'article de Robert D. Kaplan, un mois avant le déclenchement de la guerre du Kosovo, dans le *Washington Post*, 28 février 1999.

mondiale sous forme de réserves de matières premières, les trois quarts des ressources énergétiques mondiales et six des plus importants budgets de défense après celui des Etats-Unis¹⁷.

En septembre 1999, le Conseil de sécurité des Nations unies autorise le déploiement au Timor-Est d'une force internationale dirigée par l'Australie (*l'Interfet*). Cette opération militaire est présentée comme une action humanitaire chargée de mettre un terme aux violences déclenchées par l'armée indonésienne et les milices anti-indépendantistes, après le résultat du référendum sur le statut du Timor-Est, organisé par l'ONU¹⁸. Derrière l'apparente générosité de l'intervention australienne se cachent néanmoins des intérêts stratégiques, des considérations de politique intérieure et des raisons économiques. En prenant la tête d'une opération de gestion de crise pour la première fois de son histoire, l'Australie a incontestablement rehaussé son statut politique et militaire dans la zone Asie-Pacifique et son image dans le reste du monde. "Elle a fait une entrée spectaculaire dans la "cour des grands" et s'inscrit au sein d'une modernité géopolitique marquée par la philosophie du droit d'ingérence"¹⁹. En outre, les ressources pétrolières de la Mer du Timor ne sont peut-être pas totalement étrangères à l'intervention australienne. L'intervention australienne au Timor a surtout créé un rideau de fumée devant une politique de soutien excessif à un régime indonésien particulièrement meurtrier, qui était devenu un véritable cas de conscience national²⁰. En ce sens, elle procède de la même logique que l'opération Turquoise menée en 1995 par la France lors du génocide au Rwanda. Paris avait alors mobilisé l'humanitaire pour faire oublier ses liens étroits avec le régime Habyarimana.

On retrouve la même approche instrumentale dans la relation entre les Etats et la justice pénale internationale.

Si le soutien de Washington au tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a été aussi ferme, c'est parce que le TPI a pu être parfaitement intégré à la stratégie de *containment* de Milosevic mise en place par la diplomatie américaine dans les Balkans après la signature des Accords de Dayton. La fermeté de ton des Etats-Unis à l'égard du transfert de Milosevic à La Haye répondait avant tout au souci de se débarrasser définitivement de l'homme fort de Belgrade afin d'asseoir la démocratisation en Serbie.

¹⁷ Zbigniew Brzezinski, *Le Grand échiquier*, Bayard, 1997.

¹⁸ Près de 80% des Est-Timorais se prononcent pour l'indépendance lors du référendum organisé le 30 août 1999 par les Nations unies.

¹⁹ *Le Monde*, 12 septembre 2000.

²⁰ L'Australie a été le seul pays occidental à reconnaître l'annexion du Timor-Est par l'Indonésie en 1978. En signant en 1991 le *Timor Gap Zone of cooperation* (un accord pour l'exploitation des hydrocarbures), l'Australie reconnaît à nouveau la souveraineté de l'Indonésie sur le Timor. En 1995, l'Australie signe également un accord de coopération militaire avec Djakarta, incluant la formation des troupes indonésiennes déployées au Timor. Cette coopération de Camberra avec Djakarta au détriment du Timor est de plus en plus contestée par l'opinion publique qui se souvient de l'aide apportée par les Timorais aux troupes australiennes durant l'occupation du Timor par les Japonais pendant la seconde guerre mondiale.

Inversement, en Sierra Leone, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont prôné en 1999 l'amnistie des criminels de guerre pour faciliter les Accords de paix de Lomé, signés le 7 juillet 1999²¹. L'ancienne Secrétaire d'Etat adjoint américain pour l'Afrique, Susan Rice déclarait avec franchise qu'en Sierra Leone, "la paix était plus importante que la justice"²². Mais avec la violation de l'accord de paix et la prise d'otages de près de 500 casques bleus de la Mission des Nations unies (Minusil) en mai 2000 par le Front révolutionnaire uni (RUF), les Etats-Unis et la Grande-Bretagne changent leur fusil d'épaule. L'arme judiciaire vole alors au secours d'une stratégie d'élimination politique du chef du RUF, Foday Sankoh, afin de permettre à une représentation alternative plus conciliante d'émerger. Le 14 août 2000, le Conseil de sécurité décide donc dans sa résolution 1315 de créer un tribunal spécial chargé de sanctionner les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et "les autres violations graves du droit international humanitaire"²³.

Les statuts de la future Cour pénale internationale témoignent bien de la volonté de préserver ce rapport instrumental à la justice internationale. Les dispositions prévoyant l'articulation entre le Conseil de sécurité et la Cour pénale (article 16) laisse la justice à la merci du politique. Le Conseil de sécurité aura en effet la possibilité, en invoquant le chapitre VII de la Charte des Nations unies de paralyser le travail de la Cour pendant douze mois renouvelable.

Reste que malgré ces contingences politiques et diplomatiques, l'essor de la justice pénale internationale constitue une note d'espoir pour les victimes de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide. Nul doute également que la Cour pénale internationale sera un outil important dans le cadre des efforts menés par la société civile pour tenter d'humaniser les relations internationales et de mettre les Etats sous surveillance.

Au total, il apparaît clairement que dans le système international, la lutte contre l'impunité comme les préoccupations humanitaires débutent et s'arrêtent là où commence la *Realpolitik*.

La protection des populations aux abonnés absents

²¹ L'article 9 des Accords de Lomé prévoit effectivement une amnistie générale pour les crimes commis dans le cadre du conflit sierra-léonais depuis mars 1991. Cette disposition des accords de paix, en totale contradiction avec le droit international et la pratique récente consistant à réprimer les auteurs de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide, a conduit les Nations unies à préciser lors de la signature du traité de Lomé qu'elles ne reconnaîtraient pas cette amnistie. Le Représentant de l'ONU a apposé en contresignant l'accord un avertissement en ce sens.

²² *Le Monde*, 10 mai 2000.

²³ Le peu soutien manifesté au tribunal spécial pour la Sierra Leone par le Conseil de sécurité dans ces décisions ultérieures confirme la nature instrumentale de sa création. Ce tribunal a été créé à un moment particulier pour répondre à des objectifs politiques précis et conjoncturels. En décembre 2000, le Conseil de sécurité a décidé de ne financer le tribunal que par des contributions volontaires et de ne le doter que d'une chambre d'instance. Cette décision contraire aux recommandations du Secrétaire général de l'ONU affaiblit grandement l'efficacité du tribunal.

Le plus difficile à admettre pour les organisations humanitaires, c'est le grand écart entre d'un côté l'instrumentalisation de l'humanitaire pour justifier le recours à la force et de l'autre l'absence totale de prise en compte des populations lors du déclenchement et de la conduite de ces opérations militaires. Car si l'ambition humanitaire continue d'être affichée pour légitimer le déploiement de troupes sur des théâtres extérieurs, cette ambition ne résiste pas à l'épreuve des faits.

L'opération *Force alliée* menée par l'OTAN au Kosovo avait pour mission de stopper la purification ethnique. "Nous devons agir pour épargner la mort à des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants innocents, victimes d'une catastrophe humanitaire, de la barbarie et de la purification ethnique, lançait ainsi le Premier ministre anglais, Tony Blair, devant la Chambre des communes, en mars 1999. Pourtant la stratégie militaire utilisée par l'OTAN au Kosovo montre que le sort des populations albanaises n'était en aucun cas une priorité. En choisissant de faire primer la sécurité de ses troupes sur celle des populations, l'OTAN a en effet totalement échoué dans sa mission affichée de protection. Comme le souligne Michael Ignatieff, aucune force de frappe aérienne n'est en effet capable de protéger des civils en danger, ni d'empêcher un nettoyage ethnique, à quatre mille mètres d'altitude²⁴. "Nous laissons délibérément la population albanaise à la merci de la police et de l'armée serbe", s'indignait aussi le général Cot, le 27 mars 1999, dans *Le Monde*. Loin de mettre un terme aux crimes de Milosevic, l'OTAN a au contraire accéléré la déportation des Kosovars albanais par les forces serbes et n'a rien entrepris pour protéger les populations civiles au Kosovo. "Les frappes aériennes de l'OTAN contre la Serbie ont encouragé le nettoyage ethnique dans les Balkans plutôt qu'elles ne l'ont freiné", constatait l'ancien Secrétaire général de l'OTAN et ministre britannique des Affaires étrangères, Lord Carrington. Les capitales occidentales avaient pourtant été parfaitement informées par leurs services de renseignement que les bombardements de l'OTAN allaient aggraver la situation. La CIA avait par exemple averti le gouvernement américain que le retrait précipité des observateurs de l'OSCE suite au déclenchement de *Force alliée* créait les conditions de massacres à huis-clos. Mais l'apparition des réfugiés à la télévision et l'utilisation de la carte humanitaire par l'OTAN ont permis de justifier *a posteriori* l'opération auprès des opinions publiques. Ce qui fait dire à certains que les responsables politiques et militaires de l'OTAN ont facilité le crime pour en justifier la punition²⁵. "Si l'on avait voulu provoquer une catastrophe humanitaire, on ne pouvait pas appliquer une meilleure stratégie que celle de l'OTAN", soulignait ainsi le général Briquemont, ancien commandant des casques bleus en Bosnie²⁶.

²⁴ Michael Ignatieff, "La doctrine militaire américaine, nouvelle version", *Esprit*, mai 2001.

²⁵ Daniel Bensaïd, *Contes et légendes de la guerre éthique*, Textuel, 1999. Sur cette question, voir aussi Alexandre del Valle, *Guerres contre l'Europe*, éditions des syrtés, 2000, p.268, 306, 307 et 308.

²⁶ Interview à RTBF-La Première, 26 avril 1999.

L'opération militaire au Kurdistan semble également avoir été menée au détriment des populations qu'elle prétendait protéger. Plutôt que de détruire les hélicoptères irakiens qui réprimaient la population kurde, la coalition internationale a en effet choisi un soutien humanitaire *a minima*. Pire, au lieu de permettre aux Kurdes de fuir la persécution irakienne en les laissant se réfugier dans les pays voisins, *Provide Comfort* a au contraire cherché à fixer et à contenir cette population. Après le départ des troupes occidentales, les Kurdes se sont ainsi retrouvés dans un face à face mortel avec Saddam Hussein. Déclenchée officiellement pour mettre fin aux violations massives des droits de l'homme perpétrés par le régime irakien, *Provide comfort* restera en outre totalement passive devant les massacres des chiites du Sud.

La Force international pour le Timor oriental (*Interfet*) a aussi été créée pour s'opposer aux exactions commises par l'armée indonésienne et les milices anti-indépendantistes. Elle n'aura pourtant pas permis d'éviter la déportation de plus du quart de la population est-timoraise vers le Timor-Ouest et des centaines d'exécutions sommaires. Un examen attentif du déclenchement de cette action militaire montre que les considérations diplomatiques ont en fait primé sur les préoccupations humanitaires. Plutôt que de donner la priorité à la protection des populations en déployant rapidement les troupes sur le terrain, le Conseil de sécurité et l'Australie ont attendu d'obtenir le feu vert de l'Indonésie. Et si l'objectif de cette action militaire avait été réellement de faire cesser les violations massives des droits de l'homme perpétrées contre la population est-timoraise, il ne fait aucun doute que les troupes australiennes auraient libéré les centaines de milliers de personnes prisonnières des milices pro-indonésiennes au Timor-Ouest.

On le voit, la protection physique des populations n'a pour l'instant jamais été véritablement prise en compte lors du déclenchement et pendant la conduite des interventions militaires.

L'attitude de la communauté internationale lors du génocide au Rwanda et face à la purification ethnique en Bosnie a clairement et dramatiquement montré l'absence totale de volonté politique de s'opposer aux crimes massifs perpétrés contre des populations. Ces deux événements ont révélé la faible place accordée à la protection des populations dans la prise de décision politique. Au Rwanda, en 1994, quinze jours après le déclenchement du génocide, le Conseil de sécurité a pris la décision incroyable de diviser par dix le nombre de casques bleus²⁷. Les États-Unis sont allés jusqu'à interdire à leurs portes-parole d'employer le terme de "génocide", afin de se soustraire à toute obligation juridique d'intervenir. Début mai 1995, un document du Pentagone mettait en garde contre l'utilisation d'un mot qui obligerait Washington à agir militairement conformément aux dispositions de la Convention de 1948 sur le génocide²⁸. La nouvelle

²⁷ La résolution 912 du 21 avril 1994 réduit le nombre de casques bleus de la Minuar de 2539 à 270.

²⁸ Ce document fait partie d'une liste de quinze pièces déclassifiées le 20 août 2001, à la suite des efforts du chercheur William Ferroggiaro.

Administration américaine ne semble pas accorder plus importance politique à la protection de populations menacées par des crimes de masse. Pendant la campagne électorale, George W. Bush a en effet déclaré que le Président Clinton avait bien fait de ne pas réagir au génocide au Rwanda²⁹. Et l'un des conseillers diplomatiques du candidat républicain, Richard Perle, écartait également tout erreur de la diplomatie américaine, en expliquant que le Rwanda était une zone que les Etats-Unis connaissaient mal³⁰.

En Bosnie, la protection des populations victime de la purification ethnique orchestrée tout au long de la guerre par les forces du général Mladic n'a jamais constitué une réelle préoccupation politique. Les propos de Jean-David Lévitte, ancien conseiller diplomatique du Président Chirac et actuel ambassadeur de France au Conseil de sécurité, selon lesquels les dirigeants français ont vécu Srebrenica "comme un bruit de fond" résumant à eux-seuls ce constat³¹. Il est intéressant et dramatique de constater que c'est la prise d'otage en mai 1995 de plusieurs centaines de casques bleus et non les massacres de civils qui a modifié la psychologie des décideurs dans le sens d'une plus grande fermeté militaire.

En Bosnie, face à des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, les dirigeants occidentaux se sont contentés d'envoyer des médicaments, de la nourriture et des couvertures. Pire, en confiant un mandat strictement humanitaire aux soldats des Nations unies, les responsables politiques ont désarmé leurs militaires et les ont placés en situation de non-assistance à personne en danger.

Malgré la pression de l'opinion publique et des ONG, la protection des populations ne constitue pas encore un objectif politique à part entière et reste fréquemment subordonnée à des rationalités diplomatiques et stratégiques plus vastes, dans lesquels elle peut d'ailleurs se dissoudre, comme en témoigne de façon très prégnante la tragédie de Srebrenica. Plusieurs responsables politiques et militaires ont ainsi confirmé devant la Mission d'information parlementaire sur Srebrenica que le recours à la force armée n'obéissait pas au souci de protection des populations, mais qu'il était avant tout déterminé par les avancées du processus de paix et la sécurité des casques bleus³². En outre, de nombreuses informations indiquent que le Groupe de contact, sous l'impulsion de la France et des Etats-Unis, semble avoir pris la décision d'abandonner Srebrenica pour

²⁹ Washington Post, 13 octobre 2000.

³⁰ *Politique internationale, op. cit.*

³¹ Propos tenus lors de son audition devant la Mission d'information parlementaire sur Srebrenica, le 30 janvier 2000. C'est pourtant la France qui a proposé en Bosnie la création des zones de sécurité. Mais pour Thierry Tardy, auteur d'un ouvrage de référence sur la politique française en Bosnie, la protection des populations n'a jamais été le point central de ce concept, proposé avant tout pour couper court aux pressions américaines en faveur des frappes aériennes et de la levée de l'embargo sur les armes contre les Bosniaques. Lire absolument Thierry Tardy, *La France et la gestion des conflits yougoslaves*, Bruylant, 1999.

³² Les *verbatim* des auditions menées par la Mission d'information parlementaire sur Srebrenica figurent dans le tome 2 de son rapport.

faciliter un accord de paix³³. Cet arbitrage était peut-être justifié sur le plan politique, mais les dirigeants occidentaux avaient toutefois la responsabilité d'évacuer en toute sécurité les habitants de cette "zone de sécurité", conformément à leur promesse de protection.

Force armée et protection des populations : les propositions du Secrétaire général de l'ONU

Depuis plus de deux ans, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan tente de faire émerger une doctrine d'intervention plus claire sur la protection des populations face à des crimes de masse.

C'est particulièrement en 1999 que Kofi Annan va être le plus actif sur le sujet. Plusieurs événements et initiatives créent cette année-là une synergie de pressions favorables à la démarche du Secrétaire général : interventions militaires menées au Kosovo et au Timor pour "mettre fin à des violences perpétrées contre des populations", cinquantième anniversaire du droit humanitaire, publication du premier rapport du Secrétaire général sur la protection des populations et sortie des deux rapports reconnaissant les échecs de l'ONU lors du génocide au Rwanda et lors de la chute de Srebrenica.

Ces initiatives ne sont pas dépourvues d'objectifs politiques plus institutionnels. Kofi Annan cherche en effet à restaurer l'autorité morale des Nations unies après le discrédit des opérations au Rwanda et en Bosnie. Il tente également de limiter la marginalisation croissante de l'ONU dans la gestion de la paix et de la sécurité internationales, en rétablissant progressivement la crédibilité de l'organisation mondiale sur ces questions.

Dans son rapport sur la protection des populations, le Secrétaire général de l'ONU prône ainsi le recours à la force armée pour faire cesser les violations massives des droits de l'homme ou du droit humanitaire. "Je recommande que le Conseil de sécurité, face à des violations massives et persistantes, envisage une action coercitive appropriée³⁴." Lors de l'ouverture de la 54^{ème} Assemblée

³³ La décision d'abandonner Srebrenica pourrait avoir été prise par certains membres du Groupe de contact en marge d'un briefing à huis-clos du général Janvier, commandant des troupes de l'ONU, devant le Conseil de sécurité, le 24 mai 1995. Lors de ce briefing, le général Janvier a demandé à ce qu'on le "débarrasse" des enclaves du Nord-est de la Bosnie, relayant ainsi les préoccupations de Paris et de Washington. Voir notamment *The Independent*, 30 octobre 1995 et David Rohde, *le Grand massacre, Srebrenica, juillet 1995*, Plon, 1998. Par ailleurs, le 29 mai 1995, la France transmet au Groupe de contact, un mémorandum proposant un regroupement des casques bleus et des propositions "plus réalistes" pour faciliter un accord de paix. Ces deux volets portaient en germe l'abandon des zones de sécurité du Nord-Est de la Bosnie. L'approche américaine, inspirée notamment par le conseiller pour la sécurité nationale, Anthony Lake, préconisait également un traité de paix plus réaliste, entérinant la disparition des enclaves.

³⁴ Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la protection des populations en situation de conflit du 8 septembre 1999 (S/1999/957), p.34. Kofi Annan précise que cette intervention armée peut être menée par l'ONU elle-même, une organisation régionale ou une coalition d'Etats membres. Il fixe en outre des conditions à cette opération afin de lui assurer un soutien politique solide, de favoriser la confiance dans sa légitimité et d'éviter l'accusation de sélectivité ou de parti pris pour telle ou telle région. Le Conseil de sécurité doit ainsi prendre en compte les éléments suivants. 1) La nature et l'étendue des violations des droits de l'homme et du droit

générale de l'ONU fin septembre 1999, Kofi Annan enfonce le clou. Il appelle à nouveau les Etats membres des Nations unies à intervenir vigoureusement pour protéger les populations menacées d'exactions et leur demande de ne plus s'abriter derrière la souveraineté nationale quand des crimes sont commis contre des civils. "Aujourd'hui, la notion stricte et traditionnelle de souveraineté ne répond plus aux aspirations des peuples à jouir des libertés fondamentales. (...) Le plus grand défi auquel le Conseil de sécurité et les Nations unies dans leur ensemble seront confrontés le siècle prochain est de construire leur unité autour du principe selon lequel les violations massives et systématiques des droits de l'homme, où qu'elles se produisent, ne doivent plus être acceptées."

Avec la même logique, les rapports de l'ONU sur Srebrenica et le Rwanda, commandés par Kofi Annan et publiés en novembre et décembre 1999 concluent également à la nécessité du recours à des moyens militaires pour mettre un terme aux crimes perpétrés contre des populations³⁵.

Afin de faciliter le recours à la force en cas de violences graves contre des populations, Kofi Annan tente d'abord de pousser le Conseil de sécurité à établir un lien entre les violations massives des droits de l'homme et la notion de menace à la paix et à la sécurité internationales³⁶. C'est en effet la condition *sine qua non* au déclenchement légal d'une opération militaire. Toutefois, le Conseil de sécurité reste très réticent à établir ce lien et il a très rarement qualifié directement des violations massives des droits de l'homme ou du droit humanitaire de menace à la paix et à la sécurité internationales³⁷. Sa réaction à cette proposition du Secrétaire général de l'ONU est d'ailleurs très prudente : le Conseil se borne à constater que les pratiques consistant à prendre délibérément pour cible des civils ou à commettre des violations systématiques, flagrantes et généralisées du droit humanitaire et des droits de l'homme *peuvent* constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales³⁸.

Kofi Annan recommande ensuite la constitution d'une force de réaction rapide au sein des Nations unies. Dans un discours prononcé à Bangkok le 11 février 2000, le Secrétaire général indique que cette mesure est "une nécessité absolue". "Le déploiement rapide peut prévenir des situations atroces, et nous devons

humanitaire. 2) Le fait que les autorités locales ne sont pas en mesure de maintenir l'ordre ou l'existence d'un schéma trahissant leur complicité. 3) Le fait que toutes les solutions pacifiques ou consensuelles ont été recherchées en vain. 4) La capacité du Conseil de sécurité à surveiller les actions entreprises. 5) Le recours limité et non disproportionné à la force, compte tenu des répercussions possibles sur les populations civiles et l'environnement.

³⁵ Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale. La chute de Srebrenica (A/54/549), 15 novembre 1999, p.117. Rapport d'enquête indépendant sur l'action des Nations unies pendant le génocide au Rwanda, 15 décembre 1999, p.60 et 62.

³⁶ Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la protection des populations en situation de conflit du 8 septembre 1999 (S/1999/957), p.12 et 13.

³⁷ Le Conseil de sécurité a qualifié explicitement et sans ambiguïté des violations massives des droits de l'homme ou du droit humanitaire de menaces à la paix et à la sécurité internationales à trois reprises seulement: pendant le conflit en Bosnie-Herzégovine (résolutions 808 du 22 février 1993 et 827 du 25 mai 1993) et lors du génocide au Rwanda (résolution 955 du 8 novembre 1994).

³⁸ Résolution 1296 du 19 avril 2000, paragraphe 5.

continuer à travailler avec les Etats membres pour réduire le temps qu'il faut aux Nations unies pour installer une force de maintien de la paix sur le terrain", ajoute-t-il. Dix jours plus tard, lors d'une visite en Australie, il réaffirme que le manque de rapidité des Nations unies pour intervenir face aux tragédies humanitaires a souvent été critiqué. Et il précise que l'ONU doit être réformée pour lui permettre d'intervenir plus rapidement en cas de crise³⁹.

Pour appuyer les recommandations de Kofi Annan, il est peut-être utile de rappeler qu'il n'existe aucun obstacle juridique au déclenchement d'une intervention armée destinée à porter secours à des populations menacées par des crimes graves. Il suffit en effet au Conseil de sécurité de voter une résolution sur la base du chapitre VII, dans laquelle il qualifierait des violations massives des droits de l'homme ou du droit humanitaire de menaces à la paix et à la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité n'aurait plus qu'à décider d'une intervention militaire. Cette opération pourrait d'ailleurs être menée par l'ONU elle-même ou sous-traitée à un Etat membre, une coalition d'Etats membres ou une organisation régionale. Précisons également qu'il n'y a pas non plus d'obstacle en droit à la constitution d'une armée permanente de l'ONU qui pourrait se voir confier une telle mission. L'article 43 de la Charte des Nations unies prévoit cette armée onusienne et en confie le commandement stratégique à un comité d'état-major (articles 46 et 47). Enfin, il faut ajouter que la communauté internationale a défini les crimes graves contraires à l'ordre public international. Il s'agit des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du génocide.

Il existe donc bel et bien aujourd'hui un paradoxe entre d'un côté l'interdiction de ces crimes massifs et de l'autre, l'inexistence d'une armée internationale chargée de s'y opposer.

Le Secrétaire général de l'ONU cherche enfin à renforcer la capacité des opérations de maintien de la paix à protéger les populations. Mais la volonté d'assigner aux casques bleus cette mission de protection reste très fluctuante et la question paraît délicate. Le rapport d'audit sur le maintien de la paix (rapport Brahimi) commandé par Kofi Annan et publié le 21 août 2001 est à cet égard très ambigu. Certes, il estime que les soldats de la paix devraient jouir d'une autorisation implicite de faire cesser les violences quand ils sont témoins de crimes contre les civils. Et il recommande également de doter les opérations qui ont un mandat de protection des civils des moyens requis pour une telle mission. Mais dans le même temps, il déconseille fortement de confier aux casques bleus une telle mission, qu'il juge ni possible, ni souhaitable⁴⁰.

³⁹ A l'heure actuelle, les Nations unies ont mis en place des "arrangements relatifs aux forces et moyens en attente pour le maintien de la paix" : 87 Etats membres ont accepté de mettre 147 500 hommes à la disposition de l'ONU. Mais seulement 31 de ces pays ont officialisé leur engagement en signant un mémorandum d'accord avec l'ONU et cette mise à disposition n'est pas automatique. Les Etats membres peuvent toujours refuser de participer à une mission de maintien de la paix. Pour plus d'informations, voir le rapport périodique du Secrétaire général sur le sujet. Le dernier date du 8 mars 2000 (S/2000/194).

⁴⁰ Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU (A/55/305), p.X, 10 et 13.

La position du Conseil de sécurité sur cette question est toute aussi réservée. La protection des populations reste pour lui un objectif très secondaire et soumis à de multiples conditions. Avec des formulations prudentes, le Conseil de sécurité veille à ne pas confier de responsabilité réelle en la matière aux missions de maintien de la paix. Et l'usage de la force par les casques bleus n'est encore très largement envisagé que dans le cadre de la légitime défense⁴¹.

Devant le tollé suscité par ses prises de position à l'automne 1999 et le peu de réponses apportées par le Conseil de sécurité à ses recommandations, Kofi Annan semble depuis avoir adopté une attitude plus prudente.

Le deuxième rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la protection des populations publié en mars 2000 témoigne d'un retrait sur la question du recours à la force armée en cas de violations massives des droits de l'homme. Elle n'est plus traitée dans le cadre du rapport lui-même, mais figure seulement dans les annexes récapitulant les recommandations du rapport précédent. La prudence du Secrétaire général de l'ONU le conduit d'ailleurs à ajouter une mention toute diplomatique à côté de cette recommandation. Il précise ainsi que "les rapports entre, d'une part, la notion d'intervention militaire en vue de mettre fin à des violations des droits de l'homme ou de les prévenir et, d'autre part, la souveraineté des Etats font actuellement l'objet d'un débat à l'échelle mondiale parmi les Etats membres".

La multiplication d'initiatives indépendantes sur la protection des populations

En fait, le Secrétaire général des Nations unies cherche désormais à faire avancer ces questions politiquement sensibles hors des Nations unies, en soutenant indirectement des travaux ou des initiatives indépendantes, initiés dans des pays membres de l'ONU.

Il en est ainsi des travaux menés par une commission internationale indépendante sur le Kosovo et publiés à la fin de l'année 2000. Créée en septembre 1999 à l'initiative du Premier ministre suédois, Goran Persson, cette commission composée de onze membres, a été présidée par l'ancien procureur des TPI, Richard Goldstone. Le Secrétaire général de l'ONU a apporté son soutien à ce projet, après une discussion informelle avec le Premier ministre suédois. L'initiative scandinave précise d'ailleurs explicitement qu'elle souhaite appuyer la réflexion lancée en 1999 par Kofi Annan. Elle s'inscrit volontairement dans la dynamique initiée par les rapports de l'ONU sur le Rwanda et sur Srebrenica et par le rapport Brahimi⁴².

La commission fournit une analyse indépendante sur le conflit au Kosovo et cherche à tirer des leçons pour l'avenir de cette crise diplomatique et militaire.

⁴¹ Voir sur ces questions, les résolutions 1296 (19 avril 2000), 1318 (7 septembre 2000) et 1327 (13 novembre 2000) du Conseil de sécurité.

⁴² Rapport de la Commission indépendante internationale sur le Kosovo, p.2.

Elle propose de faire émerger une doctrine plus claire sur les "interventions humanitaires".

La première proposition des membres de la commission part du constat très réaliste que les opérations militaires en cas de violations massives des droits de l'homme resteront très sélectives. Ils proposent d'accepter cette sélectivité, en tentant toutefois d'encadrer ces interventions par une série de principes et de conditions qui pourraient être adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU, sous la forme d'une Déclaration sur le droit et la responsabilité de l'intervention humanitaire. Cette déclaration serait accompagnée de dispositions interprétatives du Conseil de sécurité destinées à fixer un meilleur équilibre entre le respect de la souveraineté et le respect des droits de l'homme. Les principes et les conditions fixées par la commission s'appliquent à des opérations militaires menées par l'ONU elle-même ou par une coalition volontaire d'Etats autorisée ou non par le Conseil de sécurité.

La commission distingue deux types de principes. Les premiers doivent être absolument respectés pour que "l'intervention humanitaire" soit légitime et sont au nombre de trois. Premièrement, l'opération militaire ne peut avoir lieu que si des violations massives et systématiques des droits de l'homme ou du droit humanitaire sont perpétrées ou si une population est victime d'une grande souffrance et sérieusement menacée en raison de l'effondrement de l'Etat. Deuxièmement, l'objectif principal doit être la protection directe de la population, dans toutes les phases de l'intervention qui utilise la menace ou l'emploi de la force armée. Troisièmement, les méthodes employées doivent viser à mettre un terme à la catastrophe humanitaire le plus rapidement possible et doivent particulièrement prendre des mesures pour protéger les civils et éviter les dommages collatéraux.

Le deuxième type de principes avancés par la commission vise seulement à accroître ou à restreindre la légitimité de "l'intervention humanitaire". Ces principes peuvent être utilisés avant le déclenchement de l'opération militaire pour décider si la force doit être une option ou après l'opération pour vérifier si elle était réellement légitime et justifiée⁴³.

⁴³ La commission distingue huit principes. 1) Des efforts doivent être menés pour trouver un règlement pacifique à la crise. 2) Le recours au Conseil de sécurité a échoué ou risque d'échouer en raison du veto d'un ou plusieurs des membres permanents. Il existe cependant une majorité de deux tiers ou plus pour admettre qu'une catastrophe humanitaire est en cours ou imminente. 3) Des mesures non militaires de pression tels que l'embargo ou d'autres sanctions ont échoué. 4) La menace et le recours à la force armée ne sont pas exercés sur une base unilatérale : ils bénéficient d'un soutien collectif qui se manifeste à la fois par une autorisation multilatérale du recours à la force et par la participation de plusieurs pays à l'opération militaire. 5) Aucun organe principal de l'ONU, en particulier la Cour internationale de justice, ne s'est opposé formellement ou a condamné l'intervention. 6) Le respect des méthodes de guerre et du droit international humanitaire doit être encore plus grand que pendant une opération militaire classique. 7) L'intervention n'est pas justifiée par des intérêts économiques ou territoriaux et les Etats intervenants doivent retirer leurs troupes et lever les sanctions économiques dès que les objectifs humanitaires ont été atteints. 8) Après que l'usage de la force a rempli ses objectifs, des ressources suffisantes doivent être dégagées pour mener une action humanitaire en faveur de la population et de nature à permettre une reconstruction rapide et humaine de la société.

Pour une formulation exacte de ces principes que nous avons résumés et traduits de l'anglais, voir Rapport de la Commission internationale sur le Kosovo, p.194 et 195.

On le voit, cette première vague de propositions de la commission indépendante sur le Kosovo porte essentiellement sur la question de la légitimité et n'hésite pas à envisager des opérations militaires en dehors de la légalité internationale, c'est-à-dire sans l'accord du Conseil de sécurité.

Les autres propositions faites par la commission s'inscrivent davantage dans le cadre du droit. Les membres de la commission proposent en effet de renforcer les dispositions relatives aux droits de l'homme dans la Charte des Nations unies.

En vertu de l'article 39 de la Charte de l'ONU, le Conseil de sécurité est tenu de constater une menace à la paix et à la sécurité internationales pour passer à l'action. C'est la condition nécessaire au déclenchement légal d'une opération militaire. Comme on l'a déjà dit, le Conseil de sécurité rechigne à établir un lien direct et explicite entre la menace à la paix et la sécurité internationales et des violations massives des droits de l'homme ou du droit humanitaire. Devant cette réticence du Conseil de sécurité, la commission suggère d'ajouter aux fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité (article 24) le respect des droits de l'homme fondamentaux. Elle propose également d'ajouter la même mention dans l'article 39. De cette manière, le Conseil de sécurité n'aurait plus besoin de qualifier des violences graves contre des populations de menace à la paix et à la sécurité internationales pour passer à l'action. En outre, la commission propose plus largement d'inscrire le respect des droits de l'homme dans la liste des buts des Nations unies (article 1).

Les membres de la commission suggèrent enfin de restreindre l'usage du veto en cas de situation humanitaire grave et estiment qu'un élargissement du Conseil de sécurité est nécessaire pour accroître sa représentativité.

Les propositions de la commission indépendante sur le Kosovo ne sont pas très éloignées des suggestions pour une réforme de l'ONU faites en France par une coalition de personnalités créée à l'initiative de Paul Quilès, président de la commission de la défense de l'Assemblée nationale. Dans une lettre ouverte à Kofi Annan⁴⁴, cette coalition propose également une réforme ambitieuse du Conseil de sécurité des Nations : élargissement en vue d'une représentativité accrue, usage discipliné et motivé du veto, transparence des débats avec une publication obligatoire des délibérations. Ces personnalités proposent aussi d'établir clairement dans la Charte de l'ONU la capacité juridique du Conseil de sécurité à intervenir systématiquement en cas de violations graves des droits de l'homme. Toutefois, ils vont plus loin dans leurs propositions que la commission internationale sur le Kosovo, en proposant une militarisation des Nations unies : création d'une force de réaction rapide afin d'intervenir contre les violences massives et répétées exercées contre des populations et constitution d'un état-major déployable de façon permanente. Leur positionnement sur les interventions militaires est en outre très différent de celui de la commission sur

⁴⁴ "Lettre ouverte à Kofi Annan" et "Propositions pour sortir l'ONU de l'impuissance", 11 octobre 1999.

le Kosovo : l'ensemble des propositions de cette coalition de personnalités souhaite respecter le droit international. Ces personnalités refusent les opérations militaires menées en marge des Nations unies, sans l'aval du Conseil de sécurité car elles constituent une remise en cause de l'architecture du système de sécurité collective onusienne et marque le retour aux sphères d'influence, c'est-à-dire à une logique de rapports de force.

Autre initiative soutenue par le Secrétaire général de l'ONU : l'étude menée par une commission internationale indépendante sur les "interventions humanitaires et la souveraineté". Initiée par le ministre des Affaires étrangères du Canada, Lloyd Axworthy, cette commission, co-présidée par Gareth Evans, ancien ministre australien des Affaires étrangères et par Mohammed Sahnoun, ancien ministre des Affaires étrangères de l'Algérie et proche conseiller de Kofi Annan, a été mise en place à l'automne 2000. Elle était chargée de faire des propositions pour améliorer la réaction des Nations unies face aux violations massives des droits de l'homme, y compris quand le Conseil de sécurité est paralysé. "Nous avons créé cette commission pour répondre à la préoccupation du Secrétaire général de l'ONU. Ce dernier souhaite que l'indifférence ou l'inaction de la communauté internationale ne soit plus une option lorsque se présentent des situations comme le Rwanda ou Srebrenica", expliquait Lloyd Axworthy, lors de la création officielle de la commission. "L'objectif est d'apporter une réponse à l'attitude le monde doit avoir si nous sommes confrontés demain à un nouveau Rwanda ou à un nouveau Srebrenica", ajoutait Gareth Evans.

La commission a organisé des séminaires de réflexion régionaux et ses conclusions, publiées en décembre dernier⁴⁵, seront transmises au gouvernement canadien, puis au Secrétaire général des Nations unies. Elles pourraient alors faire l'objet d'un débat au sein de l'ONU et être adoptées sous forme de recommandations.

A l'aune de toutes ces initiatives, on voit bien que les solutions pour améliorer effectivement la protection physique des populations sont très ambitieuses et passent par une réforme des Nations unies, en particulier du Conseil de sécurité et de la Charte.

La responsabilité des organisations humanitaires

En attendant d'hypothétiques réformes du Conseil de sécurité et de la Charte des Nations unies, les organisations humanitaires ont la responsabilité de continuer à assumer un rôle d'alerte en cas de violations massives des droits de l'homme.

Par leur présence sur le terrain, les membres des organisations humanitaires peuvent en effet être témoins de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité

⁴⁵ Voir *La responsabilité de protéger*, rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats. Ce document est disponible sur le site www.iciss-ciise.gc.ca.

ou d'actes de génocide. De nombreuses équipes humanitaires ont été placées dans une telle situation lors des conflits en Bosnie, dans les Grands Lacs, au Timor ou en Tchétchénie, pour ne citer que quelques exemples.

Véritable pilier du "sans frontiérisme", le recours à la parole publique quand des populations sont menacées cherche à créer une pression pour accélérer une décision politique de nature à permettre une amélioration rapide des conditions d'assistance et de protection des individus⁴⁶.

Au delà de ce rôle traditionnel d'alerte, il appartient également aux ONG de tenter de mettre la question de la protection de groupes humains au centre de la scène politique nationale et internationale.

Les ONG ont apporté ces dernières années une contribution très importante à l'essor de la justice pénale internationale. La création des TPI pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda doit beaucoup aux pressions des ONG relayées par les opinions publiques et les media. En outre, les ONG participent désormais directement à l'élaboration de normes de droit international de protection des individus, comme en témoigne leur présence lors des négociations du traité d'Ottawa sur les mines en 1997 et du traité de Rome sur la Cour pénale internationale en 1998⁴⁷.

En revanche, il est fort probable que très peu d'ONG seraient prêtes à s'engager clairement dans une campagne en faveur de la création d'une armée internationale de l'ONU chargée de protéger les populations en cas de crimes massifs. Car le recours à la force militaire pour protéger des populations menacées de violations massives des droits de l'homme reste un sujet sensible dans les organisations humanitaires. La proposition de mise en place au sein des Nations unies d'une telle force de réaction rapide, pour très ambitieuse qu'elle soit, apparaît cependant comme la seule réponse véritablement efficace pour sortir l'ONU de l'impuissance.

L'absence d'engagement des ONG en faveur de cette initiative contribue probablement à retarder l'avènement de ce qui, avec la Cour pénale internationale, pourrait constituer l'une des avancées majeures du XXI^{ème} siècle. Cette réserve s'explique probablement par l'existence diffuse au sein des ONG de sentiments pacifistes et anti-militaristes et une conception très stricte de la neutralité⁴⁸. La réticence des ONG s'explique plus largement par le bilan

⁴⁶ Pour plus de détails sur cette question, voir la rubrique responsabilité, in Françoise Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, La Découverte, 2000. Cet ouvrage très didactique est disponible en espagnol et sera publié en anglais à l'automne.

⁴⁷ Cette participation des ONG ou d'acteurs non étatiques à l'élaboration de règles de droit international a pris de l'ampleur ces dernières années. Elle n'est toutefois pas entièrement nouvelle : le CICR et le Rotary club y sont pour beaucoup dans la rédaction de l'article 71 de la Charte de l'ONU qui pose les premières pierres de la reconnaissance internationale des ONG.

⁴⁸ Cette absence de soutien institutionnel des ONG à la création d'une force militaire d'intervention rapide afin d'intervenir contre des violences massives contre des populations a conduit plusieurs membres importants d'organisations humanitaires à soutenir cette proposition à titre individuel. Voir les propositions de réformes de l'ONU contenues dans la "Lettre ouverte à Kofi Annan" initiée par Paul Quilès et soutenues par une coalition de personnalités politiques, membres d'associations humanitaires, journalistes...

catastrophique des "opérations militaro-humanitaires" en terme de protection des populations et par une conception réaliste des relations internationales : les organisations humanitaires ne croient pas que le déploiement de troupes à l'étranger puisse être déterminée exclusivement par la prise en compte de la souffrance humaine⁴⁹.

Certaines ONG ont pourtant appelé à plusieurs reprises à des interventions armées afin de protéger des populations victimes d'exactions. Ainsi MSF a demandé en 1994 une intervention militaire pour mettre fin au génocide au Rwanda et a dénoncé "l'observation humanitaire" de la purification ethnique en Bosnie, en appelant à une réaction plus musclée de la communauté internationale.

Médecins du Monde a également demandé en 1999 une intervention terrestre de l'OTAN au Kosovo. Et la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) n'a pas non plus hésité à demander en septembre 1999 l'envoi d'une force militaire internationale pour mettre fin aux violences perpétrées au Timor-Est.

D'autres démarches sont cependant possibles pour mettre en avant la question de la protection des populations.

En juillet 2000, dans une tribune du *Monde*, Médecins Sans Frontières demandait un travail d'investigation parlementaire sur la part des responsabilités politiques et militaires de la France dans la chute de Srebrenica. Loin de tout anti-militarisme et loin d'être une croisade contre le Général Janvier, l'initiative de MSF visait au contraire à tirer les leçons d'une telle tragédie pour éviter à l'avenir le déploiement de soldats pieds et poings liés face à des crimes de masse.

En obligeant des responsables français à venir expliquer devant la représentation nationale pourquoi l'engagement de protection à l'égard de la population de Srebrenica n'a pas été respecté, MSF a tenté ainsi de faire exister "politiquement" cette question. En cherchant à en faire un objet du contrôle parlementaire, on peut espérer en effet une réévaluation du poids que pèse dans la prise de décision politique la protection d'individus menacés par des violations graves du droit humanitaire.

C'est peut-être en ce sens que les ONG contribuent à l'émergence de nouvelles questions de société dans le champ politique et stimulent le renouvellement du débat social. Elles remettraient alors en cause "le politique dans sa substance

Il faut également rappeler que malgré l'attribution du prix Nobel de la paix à Henri Dunant, fondateur du CICR et à MSF, il n'existe aucune proximité idéologique entre le pacifisme et le mouvement humanitaire. L'action humanitaire n'a pas d'avis sur la guerre, l'accepte même comme une donnée inévitable des relations internationales et a pour seul objectif de bâtir des espaces d'humanité au cœur des conflits.

⁴⁹ C'est semble-t-il la raison pour laquelle Amnesty International refuse de prendre position en faveur du recours à la force armée pour protéger des populations menacées de violations massives des droits de l'homme. Voir l'article de Pierre Sané, "Soldiers in the name of human rights", dans le journal *The Hindu*, 24 septembre 2000.

même : les modalités de la prise de décision, les critères de désignation de l'intérêt public"⁵⁰.

En outre, il semble bien que les habitants de la "zone de sécurité" de Srebrenica aient été sacrifiés sur l'autel des Accords de Dayton et que la sécurité du bataillon néerlandais a également primé sur celle de la population bosniaque. Il est essentiel que cet arbitrage entre les impératifs de paix, la sécurité des militaires et l'engagement de protection des populations soit ouvert à un véritable contrôle démocratique.

Les travaux de la Mission d'information parlementaire sur Srebrenica ont malheureusement montré qu'il est difficile de placer la question de la protection des populations au cœur des mécanismes de contrôle des opérations extérieures.

Les conclusions du rapport de la Mission permettent également d'évaluer le poids politique que l'Assemblée nationale est prête à accorder à la protection de groupes humains menacés de crimes de masse dans les opérations de gestion de crise...

⁵⁰ Béatrice Pouligny, "L'émergence d'une société civile internationale ? Processus et enjeux politiques", intervention dans le cadre de la table ronde "Lien associatif, lien civique et démocratie", lors d'un colloque intitulé "Les associations et l'Europe en devenir", 19 février 2001.