

LA RESPONSABILITE DE PROTEGER EN DEBAT

Fabrice Weissman

2008

Le *Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) a été créé par Médecins sans frontières en 1999. Sa vocation : stimuler la réflexion critique sur les pratiques de l'association afin d'en améliorer l'action.

Le Crash réalise des études et analyses portant sur l'action de MSF dans son environnement immédiat. Elaborées à partir des cadres et de l'expérience de l'association, ces textes ne représentent pas la « ligne du parti » MSF, pas plus qu'ils ne cherchent à défendre une conception du « vrai humanitaire ». Leur ambition est au contraire de contribuer au débat sur les enjeux, contraintes, limites – et par conséquent dilemmes – de l'action humanitaire. Les critiques, remarques et suggestions sont plus que bienvenues, elles sont attendues.

The *Centre de reflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) was created by Médecins Sans Frontières in 1999. Its objective is to encourage debate and critical reflexion on the humanitarian practices of the association.

The Crash carries out in-depth studies and analyses of MSF's activities. This work is based on the framework and experience of the association. In no way, however, do these texts lay down the 'MSF party line', nor do they seek to defend the idea of 'true humanitarianism'. On the contrary, the objective is to contribute to debate on the challenges, constraints and limits –as well as the subsequent dilemmas- of humanitarian action. Any criticisms, remarks or suggestions are most welcome.

LA RESPONSABILITE DE PROTEGER EN DEBAT¹

Fabrice Weissman

En 2005, les Etats membres de l'Onu ont consacré la responsabilité de protéger les populations civiles en cas de génocides et autres violences de masse. Cette notion est-elle le prolongement du droit d'ingérence ? Et constitue-t-elle un progrès ?

Reed Brody² : C'est un progrès conceptuel. D'abord, l'ingérence met l'accent sur le « droit » des Etats à intervenir dans les affaires d'un autre, alors que la responsabilité de protéger donne la priorité aux victimes des violences de masse ce qui est plus exigeant d'un point de vue éthique. Ensuite, le droit d'ingérence est associé au seul usage de la force tandis que la protection recouvre des outils très gradués : médiation, pressions diplomatiques, sanctions économiques, justice internationale ... L'usage de la force n'intervient que comme ultime recours, quand toutes les autres méthodes n'ont plus de chances raisonnables de mettre fin aux violences. Enfin, à la différence du droit d'ingérence qui n'a pas d'existence juridique claire, la responsabilité de protéger a été adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2005. Nous disposons au moins d'un cadre consensuel.

Fabrice Weissman³ : Le fait que l'ensemble des Etats reconnaissent que les violences de masse ne sauraient être tolérées est évidemment un progrès. Reste à savoir comment traduire cet engagement dans la pratique. La solution préconisée par les partisans de la responsabilité de protéger est, au fond, d'institutionnaliser et populariser une nouvelle doctrine de la guerre juste. Depuis la fin de Seconde guerre mondiale, en effet, la charte des Nations Unies n'autorise le recours aux armes contre un Etat qu'en situation de légitime défense, ou en cas de menaces contre la paix et la sécurité internationales. Avec la responsabilité de protéger, les Etats seraient en droit, voire tenus, sous certaines conditions, de déclarer la guerre aux auteurs de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité, de nettoyage ethnique, mais aussi de crimes de guerre. Mais quel est le conflit où ne se commettent pas de crimes de guerre ? Où intervenir en priorité, qui le décide ? La responsabilité de protéger est encore très floue sur ces questions qui ne sont pas de l'ordre du détail.

Reed Brody : La responsabilité de protéger a été intellectuellement élaborée par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États en 2001. Celle-ci a estimé que plusieurs critères devaient être remplis pour légitimer pour l'usage de la force : les violences de masse doivent être en cours ou imminentes, les Etats qui interviennent doivent avoir pour intention première de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines l'usage de la force doit être proportionnel au but recherché, les pertes en vies humaines qu'une intervention militaire risquent de provoquer doivent être mises en balance avec les crimes de masse qu'elle vise à arrêter. Hélas, l'Assemblée Générale de l'ONU 2005 n'a pas repris ces critères... Il faudra pourtant y revenir, car sinon c'est la porte ouverte aux interprétations les plus extensives. Les Etats-Unis, par exemple, ne peuvent invoquer la responsabilité de protéger les populations irakiennes contre la dictature de Saddam Hussein pour justifier leur intervention de 2003. Car leurs motivations premières _du moins exprimées_ étaient la destruction des armes de destruction massive et la lutte contre les réseaux d'al-Qaida en Irak. Le sort des populations n'a été mis en avant qu'a posteriori, lorsque ces armes et ces réseaux se sont révélés fantasmagiques. Par ailleurs, en

¹ Propos recueillis par Yann Mens

² Conseiller Juridique et Porte-Parole au bureau européen de Human Rights Watch à Bruxelles

³ Chercheur à la Fondation Médecins Sans Frontières

2003, l'Irak connaissait une répression réelle, mais pas de crimes de masse. Et l'on peut se demander si, pour brutale qu'ait été la dictature de Saddam Hussein, l'insécurité et les violences actuelles ne sont pas plus insupportables pour la population.

Fabrice Weissman: Les hommes d'Etat ont d'abord le devoir de défendre les intérêts de leur nation. Exiger qu'ils agissent de façon désintéressée, c'est les encourager à masquer la façon dont ils concilient leurs intérêts sécuritaires et économiques avec les valeurs dont ils se réclament. Reste que si Washington était principalement intervenu en Irak au nom des droits de l'homme, comme l'y appelaient certains d'intellectuels français, le bilan serait tout aussi catastrophique

Reed Brody: Un Etat, et notamment une grande puissance, n'interviendra jamais pour des raisons uniquement altruistes. Il faut souvent lui faire miroiter son intérêt pour qu'il bouge. En invoquant par exemple, le fait que la crise qui déchire tel pays peut déstabiliser toute sa région et pousser à l'exil des populations qui feront grossir les flux de migrants. Mais ces motivations doivent au minimum être transparentes, hiérarchisées et débattues.

Fabrice Weissman: Je ne suis pas sûr qu'il y ait réellement un consensus au sein des promoteurs de la responsabilité de protéger sur le fait que seuls des violences en cours justifient l'usage de la force. Certains l'invoquent pour exiger une intervention armée au Darfour alors que les crimes de masse dans cette région datent de 2004, et qu'aujourd'hui, le nombre de civils tués y est inférieur à ce qu'il est en Irak ou en Somalie. Faudrait-il intervenir en Irak contre les Etats-Unis ? Lancer une nouvelle opération en Somalie ? Rebaptiser le droit d'ingérence responsabilité de protéger ne suffit pas à transformer les rapports de force qui structurent la scène internationale. La résistance de pays du Sud qui craignent un retour de l'impérialisme, sous couvert du droit international, ne peut être balayée.

Reed Brody: Pour l'heure, les textes adoptés à l'ONU prévoient que seul le Conseil de Sécurité est compétent en la matière. Au Darfour, en effet les pires crimes ont été commis en 2004. C'est sans doute à cette époque que l'envoi des troupes aurait vraiment protégé les civils. Mais la mobilisation internationale a été très lente. Ce qui montre combien il est urgent, ainsi que le prévoit la responsabilité de protéger, d'améliorer les capacités internationales d'alerte sur des crises qui sont souvent prévisibles. Un processus de paix négociée, dans un pays comme le Soudan, exige du temps et d'ici là, il faut bien protéger les civils. C'est pourquoi Human Rights Watch est favorable au déploiement, en cours mais beaucoup trop lent, de la MINUAD, la force mixte ONU-Union Africaine. En revanche, l'envoi de soldats en Somalie semble impensable, notamment au vu des forces aujourd'hui engagées sur le terrain. Les Ethiopiens sont présents dans ce pays avec le soutien des Etats-Unis. Il est donc difficile d'imaginer une intervention qui aurait pour but de protéger les civils somaliens contre les abus des troupes éthiopiennes. Washington pourrait en revanche faire pression sur Addis-Abeba dont les soldats commettent de nombreux crimes contre l'humanité.

Fabrice Weissman: Dans le cas du Soudan comme ailleurs, je ne pense pas qu'on puisse dissocier la protection des civils des processus politiques. Il est impossible d'intervenir par la force pour protéger les civils en restant politiquement neutre. Protéger des populations par des moyens militaires suppose de changer radicalement le cours du conflit. Les interventions militaires qui à la fin des années 1990 se sont traduites par une nette amélioration de la sécurité des civils ont toutes choisi leur camp et mis ainsi fin à la guerre. Au Kosovo, l'Otan soutenait les indépendantistes albanophones contre la Serbie. Les Australiens ont appuyé les indépendantistes timorais face à l'Indonésie. Et en Sierra Leone, les Britanniques et les casques bleus de l'ONU se sont rangés aux côtés du régime du président Tejan Kabbah contre la rébellion du RUF (Front Révolutionnaire Uni) qui refusait de déposer les armes.

MSF se prononce-t-elle sur l'usage de la force et donc sur le camp qu'il faut soutenir ?

Fabrice Weissman: En tant qu'organisation humanitaire, et non de défense des droits de l'homme comme Human Rights Watch, la priorité de MSF est d'apporter des secours d'urgence aux victimes et de sécuriser les espaces où nous travaillons. Or sur le terrain, cela suppose d'obtenir l'accord et la collaboration de tous les belligérants dont certains sont parfois responsables de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. C'est pourquoi nous nous abstenons de dire qui a tort et qui a raison dans un conflit, de désigner qui doit être combattu par des troupes internationales ou déféré devant la CPI. Une autre raison est que notre point de vue, en tant que secouriste, est trop partiel pour répondre à ces questions éminemment politiques. Ceci étant, nous n'avons pas toujours été aussi tranchés sur la question de l'appel aux armes. Nous sommes sortis de notre réserve à quelques reprises, notamment au Rwanda en 1994. A l'époque, il est apparu insupportable à nos équipes de continuer à faire leur travail de secouriste pendant qu'un génocide se perpétrait. Face au déni de l'ONU et des Etats occidentaux dont certains, comme la France, soutenaient encore le régime génocidaire, MSF a milité pour que les massacres soient qualifiés de génocide et qu'une action militaire soit entreprise immédiatement.

Reed Brody : Les exemples sont très rares, mais certaines interventions militaires passées peuvent a posteriori être considérées comme « humanitaires », même si leurs motivations n'étaient pas nécessairement pures : celle de la Tanzanie en Ouganda pour mettre fin au régime d'Idi Amin Dada en 1979, celle du Vietnam au Cambodge qui la même année a provoqué la chute du régime génocidaire khmer rouge, ou encore la guerre lancée par l'Otan au Kosovo contre la Serbie en 1999. Rappelons qu'elles se sont déroulées sans l'autorisation du Conseil de Sécurité ce qui pose le problème de la volonté politique des Etats et de l'organisation de la communauté internationale.

Même en cas de violences de masse, une intervention extérieure peut-elle parfois être plus contre-productive qu'utile ?

Fabrice Weissman: Je le crois. Dans le cas du Darfour, la mobilisation internationale a permis en 2004 d'ouvrir largement la région à l'aide humanitaire. Pour une fois dans l'histoire du Soudan, les pressions de l'ONU et de ses Etats membres ont permis que les massacres ne soient pas suivis d'une famine généralisée. Mais par la suite, l'intensification de la mobilisation a contribué au regain de violence, dès 2005. Afin de satisfaire leur opinion publique, les grandes puissances, au premier rang desquelles les Etats-Unis, ont fait de l'envoi de casques bleus leur priorité et une fin en soi. Or pour que le Conseil de Sécurité vote une résolution en ce sens, il fallait que les futures troupes de l'ONU aient une paix à maintenir. En 2006, Washington a donc imposé à une partie des rebelles la signature d'un accord avec Khartoum dont ils ne voulaient pas. Ce qui a accentué l'éclatement de ces groupes rebelles. Qui plus est, certains d'entre eux, convaincus que Washington veut en réalité obtenir la chute du régime soudanais, estiment aujourd'hui n'avoir aucun intérêt à négocier avec lui. Les Etats-Unis n'ont pas pris le processus politique intra-soudanais au sérieux alors que c'est la seule voie de sortie du conflit et le seul moyen de contenir les violences. Afin de satisfaire une opinion publique en soif d'expédition punitive, des casques bleus ont été envoyés au Darfour pour appliquer un accord de paix rejeté par la majorité des belligérants et des déplacés, dans une région minée par le gangstérisme et la fragmentation des groupes armés.

Reed Brody : Il est impossible de savoir où en serait aujourd'hui le Darfour sans la mobilisation internationale. Par ailleurs, il est certain que pour alerter l'opinion, il est parfois nécessaire d'être un peu réducteur. Mais comment moraliser la politique étrangère des pays démocratiques, sans mobiliser l'opinion ? Qui, sinon, demandera des comptes aux dirigeants des grandes puissances ? On peut être désabusé en examinant le bilan des troupes de l'Union Africaine présentes au Darfour depuis 2004, les violences sexuelles et les autres abus commis par les casques bleus eux-mêmes, ou en constatant la lenteur du déploiement de la MINUAD. Mais ces troupes sont un moindre mal. Il vaut mieux des interventions multilatérales qu'unilatérales.

Fabrice Weissman : La mobilisation n'est pas bénéfique en soi. Il y a des limites à ce que des étrangers peuvent faire pour aider une société déchirée par la guerre. Pour autant, si je doute qu'un mécanisme de droit ou une doctrine puisse régler à l'avance la conduite à tenir face aux situations extrêmes visées par la responsabilité de protéger, je soutiens ses partisans lorsqu'ils se donnent des objectifs concrets, accessibles. Par exemple, exiger du gouvernement américain qu'il fasse pression sur son allié éthiopien dont les crimes sont nombreux en Somalie.