

« Responsabilité de protéger » : le retour à la tradition impériale de l'humanitaire

Fabrice Weissman

15 mars 2010

“Not In Our Name”: Why Médecins Sans Frontières Does Not Support the “Responsibility to Protect”, 2010, Criminal Justice Ethics, 29: 2, 194 - 207

MSF et la “Responsabilité de protéger”

Fabrice Weissman, 15 mars 2010

Faut-il dépêcher des forces militaires dans un pays étranger afin de sauver sa population du massacre, de la famine, des épidémies ou de l’oppression ? Si la question est aussi ancienne que la guerre elle-même¹, elle connaît un regain d’intérêt spectaculaire depuis la fin de la guerre froide. Du Darfour à la Birmanie, du Tchad à la Géorgie, du Zimbabwe à la RD Congo, le recours à la force pour protéger les civils et les secouristes humanitaires est un thème récurrent des controverses et campagnes d’opinion sur la réponse internationale aux crises.

Justifié dans les années 1990 au nom du « droit d’ingérence humanitaire », l’usage de la violence pour secourir des populations en danger est aujourd’hui défendu au titre de la « responsabilité de protéger » – ou « R2P » pour les initiés (*Responsibility to/2 Protect*). La formule a été inventée en 2002 par le panel d’experts réunis à l’initiative du Canada au sein de la Commission Internationale sur l’Intervention et la Souveraineté des Etats (CISS). Créée en pleine polémique sur la légitimité et la légalité de l’intervention de l’OTAN au Kosovo, la CISS s’était vue confiée la tâche suivante : construire un cadre normatif permettant de déterminer « quand il est approprié que des Etats prennent des mesures coercitives – et en particulier militaires – contre un autre Etat afin de protéger des populations menacées dans ce dernier. »²

D’après ses promoteurs, la doctrine élaborée par la CISS va bien au-delà de la théorie du « droit d’ingérence humanitaire » formulée à la fin des années 1980 par Mario Bettati et Bernard Kouchner.³ Elle se veut à la fois plus précise – son champ d’application est limité aux crimes de génocide, crimes contre l’humanité, crimes de guerre et nettoyages ethniques – et plus ambitieuse : alors que le droit d’ingérence ne préconisait que le recours à la force pour « protéger les convois humanitaires... et les victimes face à leurs bourreaux », la R2P vise également la « prévention des conflits » et la « reconstruction des sociétés ».⁴ A cet effet, elle recommande l’utilisation de « boîtes à outils pour atrocités de masse » (*mass atrocities tool boxes*) incluant des actions humanitaires, diplomatiques, économiques, judiciaires, sociales, politiques et, en dernier recours, militaires. Enfin, la R2P prétend respecter la souveraineté des Etats en leur reconnaissant la responsabilité première de veiller à la protection de leurs populations. C’est uniquement en cas de défaillance de leur part que la « communauté internationale » aurait « la responsabilité » de se substituer aux autorités nationales quitte, le cas échéant, à déclarer la guerre aux auteurs de violences de masse.

Cheval de bataille de la diplomatie canadienne et de l’ancien Secrétaire général des Nations unies Koffi Annan, la R2P est activement soutenue par des réseaux militants reliant des diplomates, des juristes internationaux, des cercles de réflexion et d’influence libéraux, des ONG de défense des

¹ L’idée qu’il est du devoir d’un souverain de faire la guerre à un tyran qui massacre son peuple se retrouve dès la Chine Antique, cf. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, “L’intervention humanitaire armée en Chine antique,” *Revue des deux mondes*, janvier 2006 : 152-173.

² International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), VII.

³ Cf. notamment, Mario Bettati, “Le droit d’ingérence : sens et portée”, *Le Débat* 67 (novembre-décembre 1991).

⁴ Gareth J. Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008).

droits de l'homme et des organisations humanitaires.⁵ Elle a été formellement endossée par les 192 chefs d'Etats et de gouvernement réunis lors du sommet mondial de 2005. Tout en réaffirmant que seul le Conseil de sécurité pouvait autoriser le recours à la force⁶, les dirigeants de la planète se sont engagés à prendre collectivement et « au cas par cas » des mesures coercitives contre des « autorités nationales [qui] échoueraient manifestement à protéger leur population d'un génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique et de crimes contre l'humanité. »⁷ Encouragés par ces développements, les partisans de la R2P entendent aujourd'hui en faire une « règle coutumière du droit international à part entière ». ⁸ Cette démarche est officiellement soutenue par un certain nombre de chancelleries occidentales, dont le Canada, la Grande-Bretagne, la France et depuis peu les Etats-Unis. Mais elle rencontre l'hostilité de nombreux pays du Sud craignant un retour de l'impérialisme sous couvert du droit et de la morale.

C'est en tant que théorie de la guerre juste – et non comme appel aux Etats à user de moyens diplomatiques pour prévenir et contenir les violences de masse – que la R2P soulève le plus de controverses, y compris parmi les organisations humanitaires. Celles-ci sont particulièrement concernées par le débat dans la mesure où la responsabilité de protéger puise aux mêmes sources de légitimation morale et légale que l'action humanitaire.⁹ Pour les partisans de la R2P, l'usage de la violence serait l'ultime moyen d'offrir aux civils la sécurité et l'assistance auxquelles ils ont droit (moralement au nom de notre commune humanité et légalement du fait des engagements des Etats à faire respecter le droit international humanitaire). Aide humanitaire et intervention militaro-humanitaire s'inscriraient ainsi le long d'un continuum d'actions visant à civiliser les guerres pour qu'elles se déroulent selon les formes imposées par le droit international humanitaire. La grande majorité des organisations humanitaires partage cette conception, considérant la R2P comme le « cadre normatif le plus à même de répondre aux besoins de protection des populations civiles auprès desquelles [elles interviennent] »¹⁰. En pratique, c'est principalement pour justifier le déploiement de troupes étrangères qu'elles mobilisent cette notion – au Darfour, au Tchad, ou en RD Congo pour ne prendre que quelques exemples de ces dernières années.¹¹

L'engouement des humanitaires pour les politiques de force n'échappe pas au grand public, aux journalistes ou aux Etats. De façon récurrente Médecins sans frontières est interrogé sur le bien fondé des appels aux armes pour protéger les secours et les civils. Ce dont souffrent les victimes

⁵ C'est notamment le cas d'International Crisis Group, de Human Rights Watch, d'Oxfam-International, de Refugees International.

⁶ Au grand désarroi des partisans de la R2P qui entendaient réformer la charte des Nations unies afin que la lutte contre les atrocités de masse soit considérée comme une raison suffisante pour déclarer la guerre aux côtés de la légitime défense et des atteintes à la paix et à la sécurité internationale.

⁷ United Nations General Assembly, "Resolution adopted by the General Assembly, 2005 World Summit Outcome," A/RES/60/1 (October 24, 2005).

⁸ Evans, *The Responsibility to Protect*, 52.

⁹ D'après la spécialiste de la R2P Naomi Kikoler (Global Center for the Responsibility to Protect), "R2P is broadly about the protection of civilians, drawing from international humanitarian, human rights, and refugee law for its legal foundation," Naomi Kikoler, « Responsibility to protect. Keynote Paper », International Conference, Protecting People in Conflict and Crisis : Responding to the Challenges of a Changing World, (Refugee Studies Centre, ODI/Humanitarian Policy Group, September 2009) : 3.

¹⁰ Oxfam, "Responsabilité de protéger : un principe qui doit devenir réalité," Communiqué de presse (14 février 2008).

¹¹ Cf. par exemple , CARE International, Christian Aid, Concern Worldwide, Islamic Relief, IRC, Oxfam and Tearfund, "Joint agency statement following Tuesday's Darfur Donor Conference" [more funding for the African Union force] (July 19, 2006); Oxfam, "Tchad : Les Etats membres de l'Union européenne tardent à prendre une décision sur l'envoi d'une force au Tchad alors que 400 000 vies sont en jeu," communiqué de presse (9 décembre 2007) ; ACAT France / CARE / COSI / FIDH / HRW / LDH / Secours Catholique – Caritas France ? " RD Congo : La France doit montrer l'exemple", Communiqué de presse (10 décembre 2008)

des conflits, c'est avant tout des violences de guerre dont la faim et les maladies ne sont que des conséquences. Une organisation humanitaire ne devrait-elle pas en tirer les conclusions et appeler à des interventions armées pour protéger les non-combattants et ceux qui leur viennent en aide ? Ne devrait-elle pas militer pour qu'un mécanisme juridique encadre ces interventions de façon à les soustraire à l'opportunisme politique ?

Enjeu de l'appel aux armes

Il serait simple de répondre à cette question si l'envoi de troupes étrangères au milieu d'une guerre civile protégeait mécaniquement les populations. Or l'observation empirique des interventions militaro-humanitaires conduites depuis la fin de la guerre froide montre que déployer des troupes et protéger des civils sont deux choses différentes. Offrir une protection militaire est un acte de guerre à part entière qui implique de s'engager dans les hostilités sans certitude aucune de l'emporter ni d'éviter un bain de sang pour les populations civiles. Les trois interventions étrangères généralement citées en exemple par les partisans de la R2P – l'intervention britannique en Sierra Leone (2000), celles de l'Australie au Timor-Est (1999) et de l'OTAN au Kosovo (1999) – sont en la matière riches d'enseignements. Rappelons en brièvement les enjeux.

L'intervention britannique en Sierra Leone a permis de mettre un terme aux violences contre la population victime depuis 1991 d'une guerre particulièrement brutale. Les 650 commandos débarqués en mai 2000 en soutien aux forces pro-gouvernementales et aux 11 000 casques bleus des Nations unies ont fait la guerre aux rebelles du Front révolutionnaire uni (RUF). Ils l'ont ainsi contraint à signer et respecter un ultime accord de paix, permettant au régime de Freetown de rétablir sa souveraineté sur l'ensemble du territoire. La paix a été imposée au prix d'une grande tolérance à l'égard des crimes de guerres des forces pro-gouvernementales, d'un embargo sur l'aide humanitaire en zones RUF et du transfert des combattants les plus irréductibles vers le Liberia où certains furent encouragés à renverser Charles Taylor¹².

Au Timor-Est, les troupes australiennes débarquées sous bannière de l'ONU en septembre 1999 ont combattu les milices anti-indépendantistes, aidant ainsi les Timorais à se libérer du joug de l'occupation indonésienne responsable du massacre d'environ 40 % de la population dans les années 1970-1980. Tardive, l'intervention australienne n'a pu empêcher la mise à sac de la capitale Dili ni la déportation de 260 000 Timorais vers l'ouest indonésien de l'île par les milices en fuite.¹³

Au Kosovo, l'intervention de l'OTAN au printemps 1999 a renversé le régime d'apartheid instauré par les nationalistes serbes et mis un terme aux nombreuses exactions de ces derniers. Elle a permis aux Kosovars albanais de recouvrer une plus grande liberté et de satisfaire leur aspiration à l'autodétermination. A cette fin, elle a impliqué l'invasion et l'occupation durable de l'ancienne province yougoslave et son placement sous tutelle internationale. Censée préserver un Kosovo multiethnique sans porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'ex-Yougoslavie, l'opération internationale s'est soldée par l'accession à l'indépendance du Kosovo et l'expulsion de son territoire d'une grande partie des minorités serbe et rom par les milices nationalistes albanophones.

¹² Cf. Fabrice Weissman, "Sierra Leone: La paix à tout prix," in *A l'ombre des guerres justes. L'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, ed. Fabrice Weissman (Paris : Flammarion, 2003), 53-73.

¹³ Cf. Gilles Gonzalez-Foerster, "Timor : mieux vaut tard que jamais," in *A l'ombre des guerres justes. L'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, ed. Fabrice Weissman (Paris : Flammarion, 2003), 37-52.

Il ne s'agit pas là de contester le bien-fondé de ces opérations mais de souligner qu'il s'agit de guerres contre des ennemis désignés¹⁴, gagnées en peu de temps, sur des territoires de petites tailles dont l'écrasante majorité de la population soutenait l'intervention étrangère. Comme toute entreprise politique, ces interventions ont fait des gagnants et des perdants, y compris parmi les civils. Enfin, si elles se sont globalement traduites par une amélioration de la sécurité des populations, c'est qu'elles ont rapidement permis à l'intervenant ou à ses alliés de prendre le contrôle d'un territoire et d'y exercer le monopole de la violence physique légitime – autrement dit gouverner.

De fait, les planificateurs militaires américains invités par le Carr Center à développer un concept militaire opérationnel permettant de traduire en actes la R2P en cas de « crimes de masses dans un pays d'Afrique sub-saharienne enclavé » retiennent trois options¹⁵ : en premier lieu l'invasion et l'occupation totale du pays, le renversement du régime criminel et l'installation d'un gouvernement provisoire (autrement dit une solution à l'irakienne, qui a leur préférence) ; en second lieu, l'occupation partielle du territoire afin de créer des « zones sûres » administrées par les forces internationales où les civils menacés pourront se réfugier ; enfin, l'évacuation des civils à travers la frontière d'un pays voisin hébergeant des camps de réfugiés sécurisés – une option rarement évoquée par les partisans de la R2P qui n'envisagent jamais l'application du droit d'asile comme un moyen de soustraire les civils à la violence.

Les scénarios produits par les planificateurs militaires de la R2P ont le mérite de décrire les implications concrètes de l'usage de la violence militaire pour protéger des populations en situation de guerre : envahir et occuper tout ou partie d'un pays, imposer sa souveraineté ou celle d'un allié sur un territoire disputé. En d'autres termes, protéger des populations ne relève pas du *maintien de l'ordre* à la manière de forces de police dans un Etat en paix, mais de *la création par la violence d'un ordre politique nouveau*.

Il s'agit bien entendu d'une entreprise périlleuse soumise aux aléas de la guerre, exposée aux risques d'échec, d'escalade et de massacres de civils. En Somalie, les troupes américaines et onusiennes débarquées en 1992-1993 pour « sécuriser l'aide humanitaire » dans un contexte de famine et d'insécurité généralisées ont été incapables de protéger les civils et se sont rapidement transformées en partie au conflit responsable de nombreuses exactions (bombardements d'hôpitaux et de locaux d'organisations de secours, torture et assassinat de non-combattants, massacres de civils¹⁶). En Bosnie, les populations qui avaient cru aux promesses de protection des Nations unies et s'étaient réfugiées dans les « zones de sécurité » de Zepa et Srebrenica ont été déportées et massacrées sous le regard des Casques bleus.

L'équation « intervention militaire = protection des populations » n'est pas plus automatique quand l'intervenant fait preuve de détermination politique et y consacre d'importants moyens. Selon l'approche « population-centrée » développée par le Général Petraeus en Irak à partir de 2007 et par le Général McChrystal en Afghanistan depuis juin 2009, la « protection des populations » est désormais le principal objectif stratégique des forces armées américaines (« toutes les actions contre-insurrectionnelles doivent avoir pour objectif la protection de la population indigène »

¹⁴ Le RUF et son parrain Charles Taylor en Sierra Leone et au Libéria, les milices pro-indonésiennes au Timor, l'armée yougoslave et les milices nationalistes serbes au Kosovo.

¹⁵ Mass Atrocity Response Operations (MARO) Project, "MARO Project Sample User's Guide, Scenario Number 1, Mass Atrocity in Country X A Land-Locked Country in Sub-Saharan Africa," (February 18, 2009), http://www.hks.harvard.edu/cchrp/maro/pdf/sub_saharan_scenario.pdf (accessed March 15, 2010).

¹⁶ Cf. Rony Brauman, *Somalie : Le crime humanitaire*, (Paris : Arléa, 1993) ; Rony Brauman, "Somalia : A Humanitarian Crime," (1993), http://www.msf-crash.org/drive/95d4-rb-1993-somalia-a-humanitarian-crime-uk-p.10_.pdf (accessed March 15, 2010)

affirme Petraeus¹⁷). Pour les stratèges américains, seul le soutien de la population permet de gagner la guerre. Or celui-ci s'obtient en répondant à son « besoin vital de sécurité »¹⁸. La protection des civils est vue comme le chemin le plus sûr vers la victoire – qui protège gagne. Or, force est de constater qu'en dépit des 200 000 hommes et de leur équipement de pointe, les armées démocratiques n'ont pas réussi à s'affirmer comme la force de protection la plus efficace ni la plus populaire comme l'illustrent la multiplication des attentats et la progression des insurgés.

Il n'y a pas de parade juridico-technique aux violences de guerre permettant de garantir que les populations qu'on entend secourir seront effectivement protégées et assistées. Appeler à la protection militaire des populations, c'est vouloir une « guerre juste » et l'avènement par la violence d'un ordre politique nouveau – une entreprise à l'issue toujours incertaine et condamnée à faire des victimes parmi les populations dont on entend assurer le salut.

Autonomie de la démarche humanitaire

C'est pourquoi MSF a renoncé à appeler à l'usage de la force pour protéger des populations et des secours. Accéder au champ de bataille et assister en toute impartialité les non-combattants, quel que soit leur camp, implique que nous renoncions à nous prononcer sur la légitimité des buts de guerre poursuivis par les belligérants. Une guerre juste déclenchée au nom de la protection des civils n'a aucune raison d'échapper à cette règle. Pas plus que nous n'étions pour ou contre l'invasion américaine de l'Irak pour « mettre un terme aux souffrances du peuple irakien », nous ne pouvons être pour ou contre une guerre déclarée aux factions congolaises (par exemple) au nom de la « responsabilité de protéger ». Il s'agit là d'un principe opérationnel, d'une condition préalable pour défendre une position de tiers au conflit et revendiquer à ce titre de ne pas être pris pour cible dans l'accomplissement des activités de secours. Quel argument pourrions-nous opposer à des factions congolaises refusant l'accès aux zones qu'elles contrôlent au motif que nous soutenons les forces internationales qui leur font la guerre ?

Par ailleurs, « distribuer l'aide à la pointe du fusil », comme l'y encourageait R. Kaplan en Birmanie en invoquant la R2P,¹⁹ est incompatible avec les modes opératoires adoptés par MSF. Pour la bonne et simple raison que militariser un convoi ou un poste de santé humanitaires, c'est les transformer en cible militaire. Les organismes d'aide médicaux qui opèrent aujourd'hui en Afghanistan sous la protection rapprochée des forces internationales ou des compagnies de sécurité pro-gouvernementales en font l'amère expérience. Considérées comme des cibles légitimes par les insurgés, elles ont participé à la transformation des structures de soins en champs de bataille, désertées par les populations. Rappelons que la grande originalité du droit international humanitaire moderne est d'avoir institué la démilitarisation des espaces de soins et de secours ainsi que celle de leur personnel, seule à même de garantir un accès impartial à toutes les victimes du conflit. Les organisations humanitaires qui en appellent aujourd'hui à plus de

¹⁷ David H. Petraeus and John A. Nagel, "Préface : David Galula, le Clausewitz de la contre-insurrection," in *Contre-insurrection. Théorie et pratique*, David Galula (Paris : Economica, 2008), VIII.

¹⁸ Galula, *Contre-insurrection*, 25. Selon David Galula, ancien officier de l'armée française devenu à titre posthume le maître à penser des théoriciens américains de la contre-insurrection, « l'attitude de la population au cœur du conflit est moins dictée par les mérites et la popularité relative des adversaires que par son besoin vital de sécurité. Quel est celui des opposants qui offre la meilleure protection, celui qui menace le plus, celui dont la victoire est le plus probable : tels sont les critères qui déterminent le choix de la population en faveur de l'un ou de l'autre. C'est d'autant plus vrai bien sûr, si l'un des camps ajoute la popularité à son efficacité. » A défaut de terroriser les populations pour qu'elles craignent plus encore les forces internationales que les insurgés (ce que les armées démocratiques ont renoncé à faire), les Etats-Unis ont donc décidé de devenir leur protecteur.

¹⁹ Robert D. Kaplan, "Aid at the Point of a Gun," *The New York Times*, May 14, 2008, Op-Ed.

troupes étrangères pour garantir leur sécurité participent en ce sens à la régression de l'espace humanitaire et ne font que contribuer à leur propre impuissance.

Mais au delà de ces raisons opérationnelles, il est une raison plus philosophique qui interdit l'appel aux armes : le but de l'action humanitaire est de contenir les violences de guerre, ce qui implique qu'elle ne peut en justifier de nouvelles. C'est ce que le CICR avait cru bon de rappeler en 1994, quelques mois après que le Conseil de sécurité ait voté deux résolutions autorisant le recours à la force en Somalie « afin d'instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire. »²⁰ Le Comité avait alors souligné que c'était bien au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies et non au titre du droit international humanitaire que le Conseil de sécurité avait autorisé l'usage des armes. Quand bien même le Conseil agissait dans l'intention de lutter contre les violations du droit international humanitaire (en l'occurrence les obstacles à l'acheminement de l'aide), il ne pouvait prétendre agir au nom du DIH : « Car le droit international humanitaire part de la prémisse que tout conflit armé entraîne des souffrances humaines, et entreprend de développer un ensemble de règles destinées précisément à alléger ces souffrances. Il serait en effet logiquement et juridiquement indéfendable de déduire que ce même droit autorise le recours à la force armée, y compris dans des cas extrêmes. »²¹ Autrement dit, « shoot to feed » ou « shoot to heal » est incompatible avec la logique humanitaire. MSF ne veut pas devenir un énième acteur au conflit dont la stratégie militaire serait fixée par des impératifs de santé publique. Si nous ne sommes pas pacifistes, nous sommes non-violents.

L'ambition de l'action humanitaire est de « civiliser » les guerres, grâce à la distinction entre combattants et non-combattants. Elle n'est pas de mener des « guerres de civilisation » qui partagent le monde entre civilisés et barbares, ouvrant ainsi la voie à une violence débridée. Certes, les pères fondateurs du CICR et les premiers humanitaires avaient à cet égard une autre opinion. Nombre d'entre eux estimaient que les « peuples primitifs » devaient être civilisés (y compris par la force) avant de pouvoir bénéficier de la protection du droit international humanitaire. A la fin du 19^{ème} siècle, Gustave Moynier, co-fondateur de la Croix rouge et initiateur des premières conventions de Genève jugeait les progrès du droit international humanitaire inaccessibles « aux tribus sauvages, qui pratiquent le cannibalisme, font la guerre à outrance et cèdent sans arrière pensée à leurs instincts brutaux, tandis que les nations civilisées, cherchant à l'humaniser, confessent par la-même que tout ce qui s'y passe n'est pas licite. »²² Ces représentations perdureront bien après la Seconde mondiale, comme l'illustre la position du CICR face au soulèvement Mau Mau au Kenya (1952-59)²³. Le comité refusera longtemps de se préoccuper du sort des 80 000 personnes internées par les autorités britanniques au motif que les détenus Mau-Mau étaient trop « primitifs » pour comprendre « les notions de charité et de solidarité qui sont à la base de la Croix-Rouge ». « Les notions humanitaires (...) sont pour le moment inaccessibles à la masse noire, naturellement cruelle » expliquait en 1962 le délégué du CICR pour l'Afrique équatoriale.

Dans l'esprit d'un grand nombre d'humanitaires et philanthropes du 19^{ème} et d'une partie du 20^{ème} siècle, les sauvages devaient être élevés au statut de civilisé pour prétendre à la protection du droit international humanitaire. C'est pourquoi ils soutenaient les entreprises coloniales européennes. Dans son livre consacré au milieu des juristes internationaux à Genève à la fin du 19^{ème} siècle, le professeur Martti Koskeniemi explique que les praticiens du DIH considéraient la

²⁰ United Nations Security Council, "Resolution 794," S/RES/794 (December 3, 1992).

²¹ Umesh Palwankar, "Mesures auxquelles peuvent recourir les Etats pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire," *Revue internationale de la Croix-Rouge* no. 805 (1994) : 11-27.

²² Gustave Moynier, *Les causes du succès de la Croix-Rouge* (Paris : Académie des sciences morales et politiques, 1888). Cité dans Alain Destexhe, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté* (Paris : Armand Colin, 1993).

²³ Nicolas Lanza, "Le Comité international de la Croix-Rouge et le soulèvement des Mau-Mau au Kenya, 1952-1959," *Relations internationales* no. 133 (2008/1) : 91-110.

colonisation comme un devoir moral s'exerçant dans le cadre du droit naturel et des droits de l'homme.²⁴ Non qu'ils faillent traiter les colonisés en égal des Européens, mais « comme des enfants, par la gentillesse et la persuasion » soutenait en 1885 le juriste Joseph Hornung de l'Institut du droit international de Genève, considéré par ses collègues comme « un humanitaire radical ».²⁵ Jugeant que « l'hégémonie et la curatelle exercées par le fort » étaient légitimes, dès lors qu'elles s'exerçaient « dans l'intérêt du faible, en vue de sa future et complète émancipation », il reprochait aux puissances coloniales leur manque d'ambition, les exhortant à exporter des structures administratives et un système juridique permettant aux non-civilisés d'accéder à la souveraineté (on dirait aujourd'hui à l'exercice de leur responsabilité de protéger). En définitive, explique Koskenniemi, si la colonisation était vécue par les juristes internationaux comme une nécessité historique dont il convenait d'adoucir les rigueurs, elle était aussi pensée comme un devoir moral en vue de la constitution d'une fédération mondiale d'Etats souverains soumis au règne des lois humanitaires. Cette opinion était largement dominante dans les milieux humanitaires de l'époque – en France notamment, où la Ligue des droits de l'homme se prononça en 1931 pour une « colonisation démocratique », rejetant l'idée de « droit de conquête » au profit de celle de « mission civilisatrice » revendiquée par la doctrine coloniale officielle de la III^{ème} République.²⁶

Le refus de MSF d'appeler à des guerres justes doit se comprendre à la lumière de la dimension impériale manifestée par l'universalisme libéral depuis le 19^{ème} siècle. Nous voulons rompre avec une tradition humanitaire qui conjugue abolition de l'esclavage avec travail forcé, droits de l'homme avec colonisation, aide humanitaire avec débarquement militaire, libération des femmes afghanes avec bombardements aériens. En un mot, nous voulons rompre sans ambiguïtés avec toutes les politiques de force agissant sous le couvert de l'universalisme humanitaire.

Voulant soumettre le monde à sa norme d'humanité, l'universalisme en armes est autant un processus d'inclusion que d'exclusion rejetant ce qui lui résiste au-delà des frontières de l'humain. Il recèle un principe intégrateur mais également un principe tyrannique : l'inévitable éradication de ce qui obéit à d'autres codes et résiste à l'inclusion. Les commentaires d'Alexis de Tocqueville sur le sort des Amérindiens dans la Révolution américaine le révèlent sans ambages remarque le philosophe Alain Brossat.²⁷ Corps étrangers à l'expansion démocratique, décrits par la Déclaration d'indépendance comme des « sauvages sans pitié, dont la manière bien connue de faire la guerre est de tout massacrer, sans distinction d'âge, de sexe ni de condition », les Amérindiens furent anéantis selon les méthodes qui leurs sont reprochées, faute de faire la guerre avec humanité et d'être solubles dans la démocratie. « Tout semble en effet se passer comme si le mouvement inclusif [de l'universalisme démocratique] dessinait simultanément une limite, une frontière, un bord à partir desquels l'énergétique inclusive s'inversait rigoureusement : au delà de cette borne, on n'inclut plus, on n'exclut » commente Brossat. Si en Occident l'universalisme des droits de l'homme est associé à la défense des libertés, il renvoie aussi dans les anciens pays colonisés à l'expérience de la conquête et de la domination – ce qui ne semble pas émouvoir le co-président de la CISS et avocat infatigable de la responsabilité de protéger, Gareth Evans, qui dans son ouvrage de référence sur la R2P semble trouver flatteur d'être comparé par un officiel sri-lankais à Christophe Colomb et Vasco de Gamo débarquant « la bible et le sabre à la main »²⁸.

²⁴ Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

²⁵ Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations*, 129.

²⁶ Matthieu Méance, *La Ligue des Droits de l'Homme et les Africains* (Paris : Collection les cahiers du Centre fédéral Henri Aigueperse N° 44, 2006).

²⁷ Alain Brossat, *L'épreuve du désastre. Le XX^{ème} siècle et les camps* (Paris : Bibliothèque Albin Michel Idées, 1996).

²⁸ Evans, *The Responsibility to Protect*, 4. Afin de souligner le rôle clef qu'il a joué dans l'élaboration et la promotion de la R2P, G. Evans met en exergue cette remarque d'un propagandiste sri lankais : « Just like in the past when

Le partage de l'humanité entre inclus et exclus n'est certes pas l'apanage de l'expansion démocratique ni des conquêtes menées sous le sceau de l'universalisme – bien qu'il y trouve l'occasion de s'y affirmer de manière radicale. Les politiques de pacification comme la production de tout ordre politique génèrent inévitablement leurs quotas de victimes, d'exclus, de « résidus » voués à une mort lente ou violente. Les Sierra-Léonais et les Libériens sacrifiés à la pacification de la Sierra Léone tout comme les « victimes collatérales » des opérations de protection de la population afghane en sont le témoignage : « on ne fait pas d'omelettes sans casser des œufs ». Or nous voyons précisément l'action humanitaire comme « la révolte des œufs ». Nos secours s'adressent en priorité à ceux qui forment les « restes muets de la politique »²⁹, les hommes et les femmes dont l'existence est remise en cause par les arbitrages des pouvoirs politico-militaires d'autant plus radicaux qu'ils se revendiquent de l'universalisme humanitaire.

Précisons qu'il ne s'agit pas de défendre un pacifisme radical et encore moins d'opposer les « vertus de l'humanitaire » au « cynisme de la politique ». Nous entendons seulement affirmer l'autonomie de deux démarches qui ont tout à perdre à se confondre : celle des pouvoirs politico-militaires, chargés des intérêts *durables* de la collectivité, et nécessairement appelés à trancher entre des intérêts contradictoires et à sacrifier des vies humaines, y compris parmi les non-combattants ; celle d'un contre-pouvoir humanitaire, résolument situé aux côtés des perdants dont elle cherche à préserver la vie *ici et maintenant* tout en questionnant les raisons de leur sacrifice. Appeler à la guerre revient à renoncer à ce qu'il y a de spécifique à agir et penser sous le nom d'humanitaire.

Circonstances exceptionnelles

Est-ce à dire que MSF n'appellera jamais à l'usage de la force dans aucune situation ? En l'état actuel de nos débats, la réponse est jamais... sauf exceptions. Nul ne peut dire en effet si des circonstances exceptionnelles ne pousseront pas MSF un jour à abandonner temporairement son rôle humanitaire et à entrer de plein pied dans le débat politique pour exiger l'usage de la force. A ce titre, la décision de MSF en juin 1994 de qualifier les massacres au Rwanda de génocide et d'appeler à une intervention militaire immédiate contre les auteurs du génocide – et non à une force neutre pour protéger les civils – doit être vue comme l'exception qui confirme la règle.

Mais une chose est sûre, quiconque appelle aux armes doit expliciter ses intentions : la guerre certes, mais contre qui, avec qui, à quel prix, pour quelle politique... et pourquoi ici plutôt qu'ailleurs. Les organisations humanitaires qui réclament régulièrement l'envoi de troupes au nom de la R2P répondent rarement à ces questions pas plus qu'elles ne précisent quel ordre politique la guerre est censé faire advenir et en quoi il serait plus à même de garantir la sécurité des populations. Lorsqu'en décembre 2008, huit ONG parmi lesquelles les HRW, Oxfam, Caritas-France et CARE appellent l'Union européenne à remplir sa « responsabilité de protéger » en usant de sa « capacité militaire et opérationnelle » pour « déployer une force qui pourrait dès aujourd'hui protéger efficacement les populations » dans l'est de la République Démocratique du Congo, elles ne stipulent pas comment³⁰ : doivent-elle pacifier l'intégralité du Congo oriental et les mettre sous tutelle internationale pour le compte de l'ONU ? Renforcer les troupes gouvernementales dans leur

Columbus in 1492 and Vasco de Gama in 1498 came with the Bible and the sword, the likes of Gareth Evans now come in 2007 with R2P. »

²⁹ Selon l'expression de Michel Foucault. Michel Foucault, "Face aux gouvernements, les droits de l'homme," in

Dits et écrits, Michel Foucault (Paris : Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », 1994), vol IV, p. 708.

³⁰ ACAT France / CARE / COSI / FIDH / HRW / LDH / Secours Catholique – Caritas France ? " RD Congo : La France doit montrer l'exemple", Communiqué de presse (10 décembre 2008)

lutte contre les rebelles ? Mettre un terme aux ingérences des pays voisins, l'Ouganda et le Rwanda ? Toutes ces questions sont ignorées au nom de l'urgence humanitaire, le déploiement de troupes internationales étant supposé en lui-même instaurer l'ordre et la sécurité... Et quand Oxfam par exemple, déplore que l'envoi de troupes des Nations unies au Tchad se révèle incapable de garantir la sécurité des civils, c'est pour exiger plus de troupes encore sans s'interroger sur les raisons de leur échec ni sur la politique et la stratégie qu'elles doivent mettre en œuvre.³¹

Soulignons pour conclure que le débat sur l'opportunité de déclencher une guerre juste ne peut être tranché par l'application d'une norme ou d'une règle de droit formel – pas plus pour MSF que pour les partisans de la R2P. Il serait particulièrement absurde de définir un seuil de violence contre les civils dont le franchissement ouvrirait la voie à une intervention armée. Car interdire les tueries et les déportations à partir d'un certain seuil, c'est les autoriser en deçà.

Buttant sur cette aporie, la R2P ne peut-être qu'une théorie de la guerre juste aussi vague et subjective que le droit d'ingérence humanitaire. La référence aux crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et nettoyage ethnique n'est pas d'un grand secours pour définir les conditions du recours à la force. C'est ce que reconnaît lui-même Gareth Evans dans son ouvrage de référence sur la responsabilité de protéger : « l'éventail des conduites relevant de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité est extrêmement large »³², la notion de « 'nettoyage ethnique' n'a aucune définition légale formelle »³³, quant à celle de « génocide », son usage fait l'objet de nombreuses controverses comme au Soudan.

Craignant les arguties juridiques qui pourraient faire le jeu des pouvoirs criminels Gareth Evans propose donc d'oublier les catégories définissant le champ de la R2P et de s'en tenir aux situations caractérisées par des « crimes de masse atroces » (*mass atrocity crimes*) – autrement dit d'en appeler à la morale. Il précise par ailleurs qu'il n'est pas nécessaire que des atrocités aient déjà eu lieu ni d'avoir épuisé toutes les options diplomatiques pour passer à l'action militaire. Il suffit d'avoir « la preuve que des tueries ou des nettoyages ethniques à grande échelle sont probables »³⁴ et « des raisons valables de penser qu'en toutes circonstances, des mesures moins extrêmes [que la guerre] ne marcheraient pas. »³⁵ En définitive, conclue-t-il, le choix des pays où l'usage de la violence s'impose relève de « jugements non quantifiables et subjectifs. »³⁶ Afin d'établir une liste de pays prioritaires, il suggère de s'en remettre aux experts de l'International Crisis Group dont il fut le président.

Existe-t-il un conflit au monde où les civils sont à l'abri de tueries, de viols et de déplacements forcés ? De toute évidence, non et depuis longtemps... La R2P se présente donc comme une doctrine de la guerre préventive applicable à tous les pays en conflits ou susceptibles d'y sombrer, dès lors qu'ils remplissent les critères « subjectifs et non quantifiables » définis par celui qui l'invoque. C'est pourquoi elle est ouverte à toutes les interprétations. Si elle permet à Gareth Evans de militer pour un gouvernement du monde par les experts et les philosophes – habilités à

³¹ Oxfam, "Tchad: l'ONU incapable de protéger les civils," Communiqué de presse (9 septembre 2008) ;

³² Evans, *The Responsibility to Protect*, 12.

³³ G. Evans ne donne pas de définition du nettoyage ethnique se contentant d'expliquer: « It can be accomplished in a number of ways, including outright killing, expulsion, acts of terror designed to encourage flight, and rape when perpetrated either as another form of terrorism or as a deliberate attempt to change the ethnic composition of the group in question. » Evans, *The Responsibility to Protect*, 13.

³⁴ Evans, *The Responsibility to Protect*, 144. "It is absolutely clear that military action can be legitimate as an anticipatory measure in response to clear evidence of likely large-scale killing or ethnic cleansing."

³⁵ Evans, *The Responsibility to Protect*, 144; « what is necessary is simply that there be reasonable grounds for believing, in all the circumstances, that these other less extreme measures would not have worked. »

³⁶ Evans, *The Responsibility to Protect*, 75.

désigner à qui les démocraties libérales doivent déclarer la guerre – elle permet également aux Etats d'énoncer leurs préférences politiques dans un langage moral universel. C'est ainsi que le gouvernement du Sri Lanka a défendu la guerre totale contre la guérilla séparatiste des Tigres tamouls comme la plus « vaste opération de secours humanitaire au monde »³⁷ et l'accomplissement le plus abouti de la « responsabilité de protéger ».³⁸ De même le président Russe a justifié l'intervention de ses troupes en Ossétie du Sud comme la « seule possibilité de sauver des vies » face à un pouvoir « ayant opté pour le génocide afin d'accomplir ses objectifs politiques. »³⁹ A l'occasion de son premier discours devant le Conseil de sécurité le 29 janvier 2009, la nouvelle ambassadrice des Etats-Unis à l'ONU a clairement apporté son soutien à la R2P, affirmant que « la communauté internationale a la responsabilité de protéger les populations civiles des violations du droit international humanitaire lorsque les Etats refusent ou sont incapables de le faire », quitte à agir « de manière précoce et décisive ».⁴⁰ Cette responsabilité, a-t-elle précisé, doit notamment s'exercer en Afghanistan, où « les forces Taliban emploient délibérément des tactiques destinées à augmenter le nombre de morts civiles innocentes », et à Gaza où des « violations du droit international humanitaire ont été perpétrés par le Hamas » et où de « nombreuses allégations ont été émises à l'encontre d'Israël, dont certaines cherchent délibérément à enflammer [la situation] ».⁴¹

On comprend dans ces conditions la résistance des pays du Sud à la légalisation de la R2P. Comment pourraient-ils soutenir une norme aussi vague autorisant les cinq membres permanents du Conseil de sécurité à décider quel pays peut être envahi et occupé pour protéger des innocents, alors même que l'intégrité territoriale de ces puissances « protectrices » est farouchement défendue par la menace d'un Holocauste nucléaire – crime contre l'humanité s'il en est ? L'exercice de la R2P étant condamné à épouser les rapports de forces et de domination qui structurent la scène internationale, la légaliser ne reviendrait rien moins qu'à légaliser une nouvelle forme d'impérialisme – raison supplémentaire pour MSF de s'en distancier.

³⁷ Voir par exemple, Sri Lanka Ministry of Defense, "Sri Lanka - the only nation to have defeated LTTE & ended Terrorism," http://www.defence.lk/new.asp?fname=20090518_12 (accessed on March 15, 2009)

³⁸ Voir par exemple, Ambassador Palitha Kohona Permanent Representative of Sri Lanka to the United Nations, Security Council Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict, "Statement on the Protection of Civilians," (November 11, 2009), <http://www.smission.com/statements/security-council/86-security-council/380-statement-on-protection-of-civilians.html> (accessed on March 15, 2009)

³⁹ "Medvedev's Statement on South Ossetia and Abkhazia," The New York Times, August 26, 2008. http://www.nytimes.com/2008/08/27/world/europe/27medvedev.html?_r=1 (accessed on March 15, 2009)

⁴⁰ USUN State Release, "Statement by Ambassador Rice on International Humanitarian Law" (January 29, 2009) <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/January/20090130083551eaifas0.5116693.html#ixzz0iHX5PixD> (accessed March 15, 2009).

⁴¹ Soulignons au passage que la retranscription du discours de Susan Rice sur le site de la Coalition internationale pour la R2P reproduit les passages où l'ambassadrice soutient la R2P tout en omettant ceux où elle revendique son application par les USA en Afghanistan et en Israël. International Coalition for the Responsibility to Protect, "US Ambassador to the UN Susan Rice Voices US Support for R2P", <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/37-the-crisis-in-darfur/2109-us-ambassador-to-the-un-susan-rice-voices-us-support-for-rtop> (accessed March 15, 2009).