

DEPUIS 1999

# Du Kosovo à la Syrie

## L'intervention humanitaire armée

Les interventions extérieures pour des motifs humanitaires sont aussi anciennes que la guerre. Le regain des droits de l'homme et des idées démocratiques les favorisent aujourd'hui.

**JEAN-BAPTISTE JEANGÈNE VILMER**

Enseignant et chercheur à la faculté de droit de McGill University (Canada). Auteur notamment de *La Guerre au nom de l'humanité. Tuer ou laisser mourir*, Puf, 2012.



Yannis Behnatis/Reuters

Jun 1999 : un soldat britannique de l'Otan patrouille au Kosovo, devant des réfugiés albanais rejoignant leur village qu'ils ont quitté depuis plusieurs mois.

**E**n tant que mode de justification de la guerre, l'intervention humanitaire armée a toujours existé. Sa présence est attestée en Chine il y a 4 000 ans. Théorisée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, elle se développe particulièrement dans les années 1990, en raison de plusieurs facteurs combinés : l'effondrement du bloc de l'Est, les efforts de la diplomatie française pour promouvoir le droit d'assistance, le développement de la pratique de l'action humanitaire, le rôle croissant des médias, le développement d'un discours global sur les droits de l'homme, la multiplication des instruments disponibles et enfin la mondialisation, qui réduit la distance entre la

victime et l'observateur-intervenant potentiel.

### L'« âge d'or » des années 1990

Au début des années 1990, le relatif échec des interventions en Irak et en Somalie entre 1991 et 1993 conduit à une phase de repli non-interventionniste, avec de lourdes conséquences au Rwanda (1994) et en Bosnie (1995). La culpabilité engendrée par ces catastrophes conduit à un retour de l'interventionnisme à la fin des années 1990 (Kosovo et Timor oriental), mais avec une prudence redoublée symbolisée par la doctrine de la guerre « zéro mort ». L'échec de l'interventionnisme conduit donc au non-intervention-

nisme, et l'échec du non-interventionnisme à l'interventionnisme, et ainsi de suite. La progression est cyclique, toujours basée sur l'échec.

L'intervention au Kosovo en 1999 a la particularité de ne pas avoir été autorisée par le Conseil de sécurité des Nations unies. Elle est donc par définition illégale, puisqu'en droit international seul le Conseil de sécurité est habilité à autoriser l'usage de la force en vertu du Chapitre VII, qui porte sur le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Ceux qui défendent l'intervention au Kosovo parlent alors d'une intervention « illégale mais légitime ». Le problème bien entendu est qu'il n'existe pas de critères objectifs et consensuels pour déterminer la légitimité d'une intervention, qui est donc toujours discutable.

De l'avis général, la campagne aérienne de l'Otan au Kosovo a été une catastrophe humanitaire. Elle constitue encore aujourd'hui l'un des cas les plus exemplaires de violation du principe de proportionnalité. La majorité des purges a eu lieu après le début des bombardements, et on a des raisons de croire qu'ils les ont accélérées. Lord Carrington lui-même, ancien ministre des Affaires étrangères britannique, Secrétaire général de l'Otan et président de la Conférence européenne sur la Yougoslavie, pense que ce sont les bombardements qui ont causé le nettoyage ethnique.

On peut en outre avoir des doutes sur l'effet positif de l'opération puisque, selon le rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme, le Kosovo était en 2004 une zone beaucoup plus dangereuse qu'en mars 1999, avant l'intervention de l'Otan: la violence ethnique s'est inversée, la minorité serbe étant désormais victime. Ces résultats ambivalents nécessitent que l'on cesse d'idéaliser l'intervention au Kosovo comme un modèle d'intervention humanitaire.

Il ne faut pas croire non plus que cette intervention était désintéressée puisque, comme l'expriment plusieurs

observateurs, il n'y a pas de pétrole au Kosovo, contrairement à l'Irak ou la Libye. Blair et Clinton ne font pas mystère à l'époque qu'il existe « des intérêts nationaux en jeu dans cette partie particulièrement explosive de l'Europe », car « l'Amérique, pour être prospère et sûre, a besoin d'une Europe prospère, sûre, unie et libre » (1). On peut aussi considérer que l'intervention de l'Otan était en partie motivée par des raisons identitaires, pour donner une raison d'être à cette organisation dans un monde post-guerre froide.

Toutes les interventions militaires justifiées par des raisons humanitaires ont été, sont et seront également motivées par des intérêts nationaux, pour la simple et bonne raison que les États ne sont pas désintéressés. Si l'on adopte une lecture réaliste, leur raison d'être est de défendre les intérêts de leurs citoyens. Cela ne veut pas dire que l'intervention n'est pas humanitaire parce qu'elle ne l'est pas exclusivement. Elle l'est si elle a une cause juste et un effet positif, c'est-à-dire qu'elle sauve davantage qu'elle ne tue. ►

## Intervention : l'autre mot pour dire la guerre ?

Dans le sens commun, à peu près tout peut être qualifié d'intervention : une parole, une lettre, un geste, un acte diplomatique, une pression, une sanction, une opération militaire. N'importe quelle action de l'État constitue une intervention, c'est-à-dire vient entre, s'immisce. Au sens spécifique d'immixtion par la force dans les affaires internes d'un État, le mot apparaît dans les années 1820. En dépit de son usage fréquent, il ne fait pas partie à strictement parler du vocabulaire officiel du droit international. Il ne figure d'ailleurs nulle part dans la Charte des Nations unies. La plupart des juristes considèrent néanmoins que l'intervention implique la contrainte. Elle est « une ingérence,

*exercée d'autorité et au moyen de violence ou de ruse par un État* » dit Antoine Rougier en 1902 (1). Elle se distingue alors de l'assistance, qui vise à procurer des secours aux victimes, en leur fournissant des aliments, des soins médicaux, des abris, etc. « La différence consiste dans les moyens employés, non dans le but poursuivi, notait déjà Brocher de la Fléchère en 1894. L'intervention suppose la contrainte, l'assistance implique le consentement » (2). L'intervention sert surtout à ne pas parler de guerre. C'est donc à partir du XIX<sup>e</sup> siècle que l'on distingue les deux, mais la différence est subtile, en premier lieu parce qu'il n'existe pas de définition univoque de « guerre ».

Ce sont pour des raisons politiques que les États choisissent de ne pas présenter un conflit dans lequel ils sont engagés comme une « guerre » – ou au contraire de le faire. Le mot « intervention », utilisé également pour parler d'une intervention chirurgicale, renvoie à une opération limitée, contrôlée, précise, nette, dont le but n'est pas de détruire, mais au contraire de sauver. ● J.-B.J.V.

(1) Antoine Rougier, *Les Guerres civiles et le Droit des gens*, Thèse pour le doctorat de sciences politiques, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1902.

(2) Henri Brocher de la Fléchère, « Solidarité et souveraineté, à propos d'une brochure intitulée "L'intervention et la péninsule balkanique" », *Revue de droit international et de législation comparée*, n° 26, 1894.

► Les attentats du 11 septembre 2001 marquent le début d'une décennie dominée par la sécurité nationale et la guerre contre le terrorisme, qui correspond à un repli de l'interventionnisme humanitaire. Celui-ci est vu comme un luxe que l'Amérique pouvait se permettre lorsqu'elle n'était pas attaquée, mais qui doit s'effacer devant la priorité de la légitime défense. Bush et Blair ont bien tenté de faire croire que leur intervention en Irak (2003) était «humanitaire», mais seulement après que les deux raisons invoquées initialement – la présence supposée d'armes de destruction massive et les liens présumés de Saddam Hussein avec Al-Qaïda – se soient révélées factices.

## **Après le 11 septembre 2001, l'interventionnisme humanitaire est considéré comme un luxe qu'on ne peut plus se permettre.**

Dans la lignée du «syndrome du Viêt-nam» puis de celui de Mogadiscio, il y a désormais un «syndrome irakien» qui a essentiellement deux effets : d'une part, l'érosion de la légitimité et de la crédibilité des États-Unis et de la Grande-Bretagne en tant que «porteurs de normes». L'illégalité de l'intervention a également affaibli l'autorité, la crédibilité et la légitimité du Conseil de sécurité. D'autre part, la suspicion autour de toute nouvelle rhétorique humanitaire. Il est habituel de lier le syndrome irakien à la passivité devant le drame du Darfour : l'abus de label humanitaire et le relatif échec de l'intervention en Irak auraient rendu les intervenants potentiels plus frileux, surtout si l'État cible est islamique.

### **Les cas libyen et syrien**

Comme dans les années 1990, l'interventionnisme est cyclique. Après le syndrome irakien, il faut attendre 2011 pour le voir revenir avec l'intervention de l'Otan en Libye (24 mars-31 octobre).

Le cas libyen est l'exception plutôt que la norme, pour au moins trois raisons. La première est la grande clarté de la menace : depuis le Rwanda, l'intention de commettre des crimes contre l'humanité ne s'était pas énoncée aussi clairement que lorsque Kadhafi annonce publiquement que «des officiers ont été déployés dans toutes les tribus et régions pour purifier toutes les décisions de ces cafards», que «tout Libyen qui prendra les armes contre la Libye sera exécuté». Le jour même de la résolution du Conseil de sécurité, le dictateur libyen appelle ses supporters à «nettoyer la ville de Benghazi». Il est crédible, étant donné son bilan en matière de violations des droits

de l'homme depuis des décennies et le fait que les violences auraient déjà fait entre 1 000 et 10 000 victimes en quelques semaines.

La deuxième raison est la nature imprévisible et précipitée des exactions. Paradoxalement, les crises identifiées et surveillées mobilisent moins, car elles surprennent moins. Personne n'a prévu que des crimes de masse pourraient avoir lieu en Libye dans un délai si court et le Conseil de sécurité vote la résolution autorisant l'intervention sous la pression de l'imminence d'un assaut annoncé sur Benghazi. La troisième raison est le consensus, et en particulier le soutien des États du Conseil de coopération du Golfe, de l'Organisation de la coopération islamique et de la Ligue arabe.

La nature exceptionnelle du cas libyen découle de l'improbabilité que ces trois facteurs soient de nouveau réunis. Et quand bien même le seraient-ils tous ou en partie, la conjoncture politique, les intérêts des

### **POUR ALLER PLUS LOIN...**

- **The Responsibility to Protect Rhetoric, reality and the future of humanitarian intervention**

Aidan Hehir, Palgrave Macmillan, 2012.

- **La Guerre au nom de l'humanité Tuer ou laisser mourir**

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, Puf, 2012.

- **Humanitarian Intervention A history**

Brendan Simms et D.J.B. Trim, Cambridge University Press, 2011.

États potentiellement intervenants et les risques causés par l'intervention seraient, eux, probablement différents, et pourraient donc motiver une réaction différente comme en témoigne le cas syrien.

En Libye, l'opposition est forte et contrôle une partie du territoire, l'armée régulière est faible et le risque d'embrasement régional quasi nul. En Syrie, c'est exactement le contraire : l'opposition est courageuse, mais faible et, à moins de prendre Alep (la principale ville du Nord-Ouest de la Syrie), ne contrôle pas une partie du territoire qui lui permettrait de se ravitailler ; l'armée régulière, équipée par les Russes, est forte et la situation du pays, au cœur d'une poudrière géopolitique, rend le risque d'embrasement régional très élevé. Si les Nations unies n'interviennent pas en Syrie comme elles l'ont fait en Libye, ce n'est pas seulement pour des raisons legalistes (absence d'autorisation du Conseil de sécurité), mais surtout pour des motifs de prudence. Cette sélectivité montre qu'en matière d'intervention, les États se trouvent toujours dans une approche au cas par cas plutôt que dans l'inéluctable construction d'une norme interventionniste. ●

(1) Tony Blair, «Doctrine of the international community» speech, Chicago Economic Club, 24 avril 1999, et Bill Clinton, «Statement by the President to the Nation», White House Office of the Press Secretary, 24 mars 1999.



Esam Al-Fetori/Reuters

Des combattants lybiens regardent les forces aériennes de l'Otan attaquer des véhicules blindés pro-Kadhafi, Brega, Lybie, 13 août 2011.

## La responsabilité de protéger

L'idée que la souveraineté n'est pas un dû, mais qu'elle se mérite et implique des obligations, dont celle de respecter les droits de l'homme sur son territoire, est développée depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.

Reprise dans les années 1990 par Francis Deng, alors représentant du secrétaire général sur les personnes déplacées, l'idée est popularisée par Kofi Annan et devient ce qui est parfois appelé la « doctrine Annan », selon laquelle la souveraineté ne constitue plus un rempart derrière

lequel peuvent se commettre toutes les exactions : « *Il s'agit au fond d'un problème de responsabilité : en cas de violations massives des droits de l'homme universellement acceptées, nous avons la responsabilité d'agir* » (1).

Pour répondre à ce défi, le gouvernement canadien met sur pied, en septembre 2000, une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), qui dépose un an plus tard son rapport intitulé *La Responsabilité de protéger* (*Responsibility to protect*, abrégé R2P). Plus large que

la notion d'intervention, la R2P inclut « *non seulement la responsabilité de réagir à une catastrophe humaine effective ou redoutée, mais aussi la responsabilité de la prévenir et la responsabilité de reconstruire après l'événement* » (2).

Le principe figure aux articles 138-139 du document final du Sommet mondial de l'Onu en 2005, qui affirment notamment que « *c'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des*

*crimes contre l'humanité* » (§ 138) et que « *nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, (...) lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations* » (§ 139). ● J.-B.J.V.

(1) Onu, Rapport du secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, Assemblée générale, supp. n° 1, 2000.

(2) CIISE, *La Responsabilité de protéger*, Centre de recherches pour le développement international, 2001.