

Vers la relance d'une dynamique de différenciation culturelle : Responsabilité de protéger et standard humanitaire de civilisation

Texte présenté aux Ateliers du CIRCEM, Université d'Ottawa, le 15 mai 2008.

À paraître dans Mourad Ali-Khodja, Denise Merkle, Jean Morency et Jean-François Thibault, dir., *Territoires de l'interculturalité : frontières et expériences*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

Jean-François Thibault

Département de science politique, Université de Moncton

jean-francois.thibault@umoncton.ca

L'intervention peut encore émerger de la solidarité et de la supériorité et il est difficile de dire laquelle offre le meilleur cadre interprétatif.

- Martti Koskenniemi¹

Assistons-nous à la lente mise en place d'une norme internationale de protection des populations en péril ou gravement menacée ainsi que le laisse penser le Document final adopté par les États membres de l'Assemblée générale des Nations Unies au terme du Sommet mondial tenu en septembre 2005? En adoptant ce document, ceux-ci endossèrent en effet l'idée que si une responsabilité première incombe certes à chaque État « de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité », le cas échéant il incomberait néanmoins subsidiairement à la « communauté internationale » - laissons de côté pour l'instant le sens à donner à cette expression - de tout mettre en œuvre pour « encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité », y compris en

1. Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 514.

s'engageant dans une « action collective résolue lorsque ... les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations »².

Pour plusieurs observateurs, l'insertion de ce principe de responsabilité de protéger dans le Document final marquerait une importante transformation doctrinale du droit international. Non seulement le principe assemblerait-il diverses obligations juridiques dans un cadre unitaire débordant le seul droit international humanitaire et l'obligation de « respecter et faire respecter » les principes consacrés dès 1949 dans l'article 1^{er} commun aux quatre Conventions de Genève, mais il ouvrirait également un horizon d'attente normatif au-delà des supposés droit d'intervention ou devoir d'ingérence qui ont traditionnellement soulevés d'importantes controverses sur la scène internationale.

Car le principe de responsabilité de protéger implique précisément une relecture des éléments étayant l'indépendance et la souveraineté des États contenus dans l'article 2 de la Charte des Nations unies. Comme l'écrira dès 1992 l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros-Ghali, « la souveraineté absolue et exclusive n'est ... plus de mise » et un État ne devrait donc plus pouvoir invoquer le principe de non-intervention pour indûment s'autoriser à bafouer ou laisser bafouer les droits de l'homme³. Son successeur, Kofi Annan, ira plus loin en avançant que si la Charte reconnaît et protège certes l'autonomie des communautés politiques et, partant, la

2. *Document final du Sommet mondial de 2005*, Doc. off. NU A/60/L.1, 20 septembre 2005, §§ 138-139. Plusieurs autres documents vont dans le même sens parmi lesquels on consultera le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 2001; le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Doc. off. NU A/59/565, 2 décembre 2004, §§ 202-203; le Rapport du Secrétaire général, Kofi Annan, sur les progrès accomplis dans l'application de la Déclaration du Millénaire, *Dans une liberté plus grande. Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Doc. off. NU A/59/2005, 24 mars 2005, § 132, 135; et une résolution du Conseil de sécurité portant sur la protection des civils dans les conflits armés, Doc. off. NU S/RES/1674, 18 avril 2006, § 4.

3. Boutros Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix*, Rapport du secrétaire général sur l'activité de l'organisation, Doc. off. NU A/47/277 - S/24111, 1992, § 17, p. 5.

souveraineté des États que celles-ci se sont réciproquement reconnues en devenant membres des Nations unies, « [s]on intention n'a cependant jamais été de donner licence aux gouvernements de fouler aux pieds les droits fondamentaux et la dignité de l'homme. » Il conviendrait aujourd'hui, selon Annan, « de protéger les communautés et les individus des actes de violence internes », de « lutter pour mettre fin à l'impunité »⁴ et, poursuivra-t-il, de faire admettre comme une nouvelle donne des relations internationales que la souveraineté « implique la responsabilité, pas seulement le pouvoir »⁵. Tous les efforts doivent désormais être fait, insistera quant à lui le nouveau Secrétaire général, Ban Ki-moon, pour donner un « sens concret » à cette responsabilité⁶.

Porté par diverses dynamiques – dont (i) l'élargissement marqué de l'usage par le Conseil de sécurité de la notion « de menace à la paix et à la sécurité »⁷ qui motive depuis le début des années 1990 les opérations menées par les Nations unies pour « raffermir la paix » et « éviter une reprise des hostilités »⁸; (ii) les transformations consécutives des stratégies de plus en plus musclées désormais utilisées dans le cadre de ces opérations⁹; (iii) une moralisation de l'usage de la force armée que l'action même des Nations unies et des organisations transfrontières œuvrant dans le domaine humanitaire, telle Médecins sans frontières, aura encouragé¹⁰; et (iv) une transformation du discours humanitaire désormais fondé sur les « droits

-
4. Kofi Annan, *Nous les peuples. Le rôle des Nations unies au XXI^e siècle*, Doc. off. NU A/54/2000, 3 avril 2000, §§ 194, 211.
 5. Kofi Annan, « Réflexions sur l'intervention », 35^e Conférence annuelle de la Fondation Ditchley, Ditchley Park, 26 juin 1998.
 6. Ban Ki-moon, « Message à l'occasion du treizième anniversaire du génocide rwandais », Doc. off. NU SG/SM/10934 AFR/1519, 9 avril 2007.
 7. Conseil de sécurité, « Note du président du Conseil de sécurité » relative à la responsabilité du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales (31 janvier 1992), Doc. Off. NU S/23500, 11 février 1992.
 8. B. Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix*, op. cit., § 21.
 9. Charles-Philippe David et Julien Toureille, « La consolidation de la paix, un concept à consolider », dans Yvan Conoir et Gérard Verna, dir., *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 15-37.
 10. Adam Branch, « American Morality over International Law: Origins in UN Military Interventions, 1991-1995 », *Constellations*, vol. 12, n° 1, 2005, pp. 103-127.

inaliénables » de l'homme qui exigent la protection plutôt que sur ses « besoins ponctuels » qui exigent une assistance¹¹ – le principe de responsabilité de protéger suppose que l'action comme l'inaction d'un État ou des autorités compétentes pourraient contribuer à affaiblir sa souveraineté empirique (*de facto*), c'est-à-dire sa capacité à effectivement « contrôler » le territoire et la population dont il aurait la responsabilité, aliénant du même coup sa protection formelle, c'est-à-dire la souveraineté formelle (*de jure*) qui est précisément celle que protège l'article 2(7) de la Charte. Ainsi la souveraineté de l'État ne serait-elle pas absolue mais contingente avec comme conséquence que dans le cas où les autorités gouvernementales compétentes excèderaient manifestement des pouvoirs qui sont les leurs, « celle-ci pourrait être suspendue »¹². Elle cesserait donc d'être interprétée comme une prérogative ou une capacité exclusive de contrôle sur un territoire et une population garantissant l'impunité du pouvoir en place, pour être désormais appréciée en terme de responsabilité; une responsabilité dont la communauté internationale serait garante.

Si le principe semble faire l'objet d'une acceptation de mieux en mieux établie comme en témoigne son insertion dans le Document final, il ne fait pourtant pas complètement consensus sur la scène internationale. En fait, la lettre même du Document final a fait l'objet de nombreuses tractations qui ont finalement conduit à découpler le principe de responsabilité du projet plus vaste entourant la réforme du Conseil de sécurité et à tempérer la portée réelle de cette obligation de protection. Par exemple, rien n'est prévu quant à la mise en œuvre opérationnelle de cette responsabilité et l'ensemble des critères permettant de juger de la pertinence de

11. Nicholas Leader, « Proliferating Principles: Or How to Sup with the Devil without Getting Eaten », *Disasters*, vol. 22, n° 4, 1998, pp. 288-308.

12. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *The Responsibility to Protect. Research, Bibliography, Background, Supplementary Volume*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 2001, p. 11.

lancer une intervention à des fins de protection humaine demeure controversé. Nulle surprise donc à ce qu'alors que certains estiment qu'il s'agit là d'une rhétorique politique dissimulant mal le fait qu'il n'y a au fond rien de vraiment nouveau dans l'affirmation d'une telle responsabilité, d'autres y voient plutôt le réveil d'un projet cosmopolitique d'inspiration kantienne par lequel un groupe d'États dits civilisés cherche à unilatéralement s'attribuer, en manipulant à sa guise le langage de l'urgence humanitaire, le droit de limiter la souveraineté de certains États considérés quant à eux comme irresponsables et, partant, sujets à une intervention coercitive de la part de la communauté internationale. À cet égard, la sélectivité avec laquelle la dite communauté internationale est intervenue tout au long des années 1990 – en Somalie en 1992-1993 mais pas au Rwanda en 1994 – et les excès auxquels qui ont donné lieu la notion de protection des populations en péril ou gravement menacées – pensons à l'intervention contestée de l'OTAN au Kosovo en 1999 par exemple – en incitent plusieurs, notamment au sein des États non occidentaux, à se montrer très « suspicieux » face à ce qui prend toutes les apparences ici d'un nouveau standard de civilisation à caractère humanitaire dont la mise en forme entraînerait dans sa foulée la ruine d'un ordre pluraliste que la Charte des Nations unies incarnait depuis 1945¹³.

C'est cette suspicion, et la dynamique de différenciation culturelle qu'elle m'apparaît plus profondément révéler, que je souhaite explorer dans le présent texte. Il s'agira alors d'explorer « le processus continu consistant à créer un fossé entre deux cultures, démarquant la première comme "universelle" et civilisée et l'autre comme "particulière" et non civilisée, et cherchant à combler ce fossé en développant des

13. Je fais ici référence au vocabulaire élaboré par Claude Lefort pour désigner par « mise en forme », le fait «... qu'une société n'advient à soi [...], qu'en instituant les conditions de [son] intelligibilité et qu'en se donnant à travers mille signes quasi-représentation d'elle-même.» Consulter Claude Lefort, *Essais sur le politique. XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, 1986, p. 282.

techniques pour normaliser la société anormale. »¹⁴ Pour ce faire, et après avoir montré l'ambiguïté qui entoure le principe de responsabilité de protéger et éclairé les implications auxquels il peut donner lieu en motivant des interventions coercitives qui ne seraient pas autorisées par le Conseil de sécurité, je ferai retour sur le concept de « standard de civilisation » qui, durant la seconde moitié du 19^{ème} siècle et jusqu'à la Première Guerre mondiale, servira de norme justifiant les États dominants d'intervenir plus ou moins à leur gré lorsque le comportement d'une nation non européenne apparaîtra contraire aux lois de l'humanité établies par le consensus des nations considérées comme civilisées. Un tel retour sur l'un des moments constitutifs de la scène internationale moderne permettra de jeter un éclairage critique sur la crédibilité interculturelle de cette responsabilité de protéger que semble vouloir aujourd'hui s'attribuer ladite communauté internationale en souhaitant venir en aide à des populations en péril ou gravement menacées.

De la responsabilité de protéger

Pour les membres de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) qui articuleront le principe de responsabilité dans un rapport publié en 2001, un tel principe entendait chercher à réconcilier deux aspects fondamentaux du droit international qui apparaissaient jusqu'alors potentiellement contradictoires. Le dilemme de départ avait été posé par Kofi Annan dans son *Rapport du millénaire* :

... si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des

14. Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 4.

situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica et devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains?¹⁵

Si, pour les membres de la CIISE, le point de départ de la réflexion demeurerait toujours celui de la non-intervention, l'objectif consistait désormais à réconcilier la souveraineté de l'État et une intervention internationale à des fins de protection humaine¹⁶. Pour ce faire, la CIISE tentera non seulement de redéfinir les paramètres de la souveraineté de l'État et, partant, ceux de la responsabilité de protéger incombant aux membres de la communauté internationale dans l'éventualité où un État n'assumerait pas la sienne. Mais elle essaiera également de spécifier les critères permettant de juger de ces situations d'urgence humanitaire extrêmes qui, le cas échéant, justifieraient de faire jouer, contre les principes de souveraineté et de non-intervention, une responsabilité de « réagir » et donc d'intervenir en employant éventuellement, dans le cas où les mesures moins intrusives telles les sanctions diplomatiques ou économiques s'avèreraient insuffisantes, la force coercitive. L'argument étant ici que l'existence de tels critères forcerait non seulement les États à débattre publiquement de l'opportunité d'une intervention, mais également qu'ils

15. Kofi Annan, « *Nous les peuples* ». *Le rôle des Nations unies au XXI^e siècle*, Rapport du Millénaire du Secrétaire général, Doc. off. NU A/54/2000, 3 avril 2000, § 217. Pour une déconstruction acide de l'usage abusif qui est souvent fait de l'exemple rwandais, notamment par Kofi Annan, on consultera Thomas Pogge, « *Moralizing Humanitarian Intervention : Why Jurying Fails and How Law Can Work* », dans Terry Nardin et Melissa S. Williams, dir., *Humanitarian Intervention*, Nomos XLVII, New York, New York University Press, 2006, pp. 158-187.

16. CIISE, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 2001, § 1.7. Rappelons à cet égard que les articles 55 et 56 de la Charte des Nations unies insistent sur la place importante qu'occupe « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »; un respect que les États membres s'engagent à atteindre « tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation ».

contribueraient à dissuader les États d'intervenir sans motifs convaincants, concourant ainsi à réduire les risques d'abus¹⁷.

Deux critères apparaissent décisifs dans l'élaboration de cette « équation décisionnelle ». D'une part, celui permettant de définir le seuil d'une « juste cause » d'intervention armée; d'autre part, celui de l'« autorité appropriée » pouvant décider de l'opportunité d'intervenir en usant de la force. La CIISE greffera à ces critères décisifs divers autres critères classiques de prudence ou de précaution qui demeurent souvent plus difficiles à apprécier tels la bonne intention, le dernier recours, la proportionnalité des moyens et une perspective de succès raisonnable.

S'agissant du seuil d'une juste cause, celui-ci serait vraisemblablement atteint selon la CIISE dans la mesure où il s'agirait de faire cesser les circonstances suivantes :

- des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'État, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable; ou
- un « nettoyage ethnique » à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol.¹⁸

La CIISE écartera ainsi diverses autres formes d'atteintes aux droits de l'homme, de discriminations raciales ou d'oppression politique qui, toutes regrettables et même tragiques qu'elles puissent apparaître, ne pourraient néanmoins justifier une intervention extérieure armée.

17. Nicholas J. Wheeler, « Legitimizing Humanitarian Intervention: Principles and Procedures », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 2, n° 2, 2001, p. 566; Alex J. Bellamy, « Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit », *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n° 2, 2006, pp. 143-169.

18. CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., § 4.19.

S'agissant de l'autorité appropriée, la CIISE estime « qu'il n'y a pas de meilleur organe, ni de mieux placé, que le Conseil de sécurité pour s'occuper des questions d'intervention militaire à des fins humanitaires. » Pour la CIISE, il ne fait aucun doute que c'est au Conseil de sécurité de « prendre les décisions difficiles qui s'imposent dans les cas délicats où il s'agit de passer outre à la souveraineté d'un État [...] pour secourir des populations en danger »¹⁹. Elle jugera néanmoins nécessaire, après avoir insisté qu'il ne s'agit cependant pas d'envisager des solutions alternatives pouvant être substituées à l'autorité du Conseil de sécurité puisque les États envisageant d'intervenir devront impérativement solliciter son autorisation²⁰, de ne pas non plus écarter « complètement toute possibilité de recours à d'autres moyens d'assurer la responsabilité de protéger », notamment dans un cas où le Conseil de sécurité « rejette[rait] expressément une proposition d'intervention alors que des questions humanitaires et de droits de l'homme se posent très clairement, ou qu'il ne donne[rait] pas suite à cette proposition dans un délai raisonnable. »²¹

Clarifiant la question posée par Annan, la CIISE s'interrogeait désormais – mais sans formuler de réponse entièrement claire puisqu'elle estime du même souffle « impossible de parvenir à un consensus sur un ensemble quel qu'il soit de propositions concernant l'intervention militaire qui admettrait comme valide une intervention qui ne serait autorisée ni par le Conseil de sécurité ni par l'Assemblée générale » – pour déterminer quel serait en effet le moindre mal entre « celui que l'ordre international subit parce que le Conseil de sécurité a été court-circuité, ou

19. *Ibid.*, § 6.14.

20. *Ibid.*, § 6.15.

21. *Ibid.*, § 6.14.

celui qu'il subit parce que des êtres humains sont massacrés sans que le Conseil de sécurité ne lève le petit doigt. »²²

Ainsi nous retrouvons-nous dans une situation où, devant les polémiques soulevées par la question de l'autorité appropriée²³, le seul critère qui semble réellement compter puisqu'il demeure apparemment valide, même dans le cas d'un rejet formel de proposition d'intervention par le Conseil de sécurité, est celui consistant à déterminer si le seuil d'une juste cause a ou non été atteint. Or, ce critère se trouve ici laissé à l'entière discrétion des États dominants – qui sont les seuls disposants des moyens opérationnels leur permettant d'intervenir – qui pourraient éventuellement, si telle est leur volonté, agir unilatéralement, seul ou de concert, dans le cadre d'une organisation régionale ou même au sein d'une « coalition de volontaires » ponctuelle. Le risque d'abus est d'autant plus important ici puisque le rapport précise même « qu'une action militaire peut être légitime en tant que mesure d'anticipation lorsqu'on est en présence de preuves claires de la probabilité de massacres à grande échelle. »²⁴ Plusieurs n'ont d'ailleurs pas résisté bien longtemps à la tentation d'élargir une telle « responsabilité » aux « interventions sécuritaires » anticipant, par exemple, la menace que poseraient les États défaillants possédant des armes de destruction massive²⁵.

Sans doute est-ce pourquoi, tout en écartant la question des critères de prudence ou de précaution proprement dit, le Document final séparera le principe de la responsabilité de protéger, qui est placé dans la section « Droits de l'homme et État de droit », de la question litigieuse concernant l'« Emploi de la force » qui, elle, est

22. *Ibid.*, § 6.37.

23. Consulter Jean-François Thibault, « La Responsabilité de protéger et le problème de l'autorité appropriée », dans Jocelyn Coulon, dir., *Guide du maintien de la paix 2008*, Montréal, Athéna Éditions/Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, 2007, pp. 103-118.

24. CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., § 4.21.

25. Voir Lee Feinstein et Anne-Marie Slaughter, « A Duty to Prevent », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 1, 2004, pp. 136-151.

placée dans la section « Paix et sécurité collective ». Or, en insistant dans cette dernière section sur « l'obligation faite à tous les États membres de s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force *d'une manière incompatible* avec la Charte des Nations Unies » et en accordant par ailleurs au Conseil de sécurité « la responsabilité *principale* du maintien de la paix et de la sécurité internationales »²⁶, le Document final ne ferme justement pas entièrement la porte sur la possibilité que des États décident, de leur propre chef, d'intervenir d'une manière qui serait potentiellement compatible avec la Charte. Cela pourrait se faire en invoquant, par exemple, le Préambule et l'article 55 de la Charte qui insistent sur la place importante qu'occupe « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » que les États membres s'engagent à atteindre, précise l'article 56, « tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation ». Ou encore en invoquant – ainsi que le feront l'OTAN pour justifier son intervention au Kosovo en 1999 et la « coalition de volontaires » pour justifier l'intervention en Irak en 2003 – l'autorisation implicite qu'« impliqueraient » des résolutions antérieures ou même postérieures du Conseil de sécurité²⁷.

Une partie du problème auquel est ici confronté le principe de responsabilité de protéger survient de la tension qui existe entre le fait de vouloir éviter que ne surviennent de futures situations d'urgence humanitaire devant lesquelles la communauté internationale demeurerait indifférente et de vouloir également éviter de faire de ce principe de responsabilité un prétexte que les États dominants pourraient cette fois utiliser pour intervenir en invoquant des fins dont le caractère humanitaire serait douteux. Cette tension opposant une perspective utopique quant

26. *Document final du Sommet mondial de 2005, op. cit.*, §§ 77 et 80 respectivement. Les italiques sont les miennes.

27. Consulter A.J. Bellamy, « Whither the Responsibility to Protect? », *op. cit.*, pp. 166-167; Michael Byers, *War Law: Understanding International Law and Armed Conflict*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 2005, pp. 42-43.

au caractère de cette norme internationale de protection et une perspective apologétique quant à la pratique unilatérale de l'intervention²⁸ est nettement perceptible dans les lourds sous-entendus que contient l'interrogation de Kofi Annan qui, dans le contexte de l'intervention de l'OTAN au Kosovo, mais en référence au cas du Rwanda, spéculait sur ce qu'il aurait fallu faire si, dans les jours et les heures précédant le génocide en 1994, il y avait eut une coalition d'États « disposée à intervenir pour défendre les Tutsis » mais que le Conseil de sécurité ait refusé ou tardé à donner son accord?²⁹ Elle l'est tout autant dans la réponse que formulera la CIISE en écrivant « que si le Conseil de sécurité n'assume pas sa responsabilité face à des situations qui choquent les consciences et appellent une intervention d'urgence, il est irréaliste de s'attendre à ce que les États écartent tout autre moyen ou forme d'action pour faire face à la gravité et à l'urgence de la situation. »³⁰ C'est également cette tension qui vient motiver les ambiguïtés que contient le Document final.

Or, cette tension comporte des effets délétères pour le droit international. Non seulement, comme l'illustrent les hésitations du Conseil de sécurité à assumer une telle responsabilité dans le cas du Darfour, rien ne garantit que le principe de responsabilité de protéger permettra de produire le consensus nécessaire pour effectivement répondre dans le cas d'une urgence humanitaire. Mais l'interrogation la plus fondamentale – du point de vue du maintien de l'ordre et de la sécurité internationales que l'article 1(1) de la Charte présente comme le « but premier » des Nations unies – consiste plutôt à déterminer qu'est-ce qui constitue le moindre mal entre ne pas intervenir à des fins de protection faute d'une autorisation explicite par

28. Je reprends ici le langage de Martti Koskeniemi, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument* [1989], Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

29. Kofi Annan, « Allocution », 54^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, Doc. off. NU A/54/PV.4, 20 septembre 1999, p. 2.

30. CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., § 6.39.

l'agent légitimement compétent dont se serait précisément la responsabilité – c'est-à-dire le Conseil de sécurité – ou se permettre d'intervenir unilatéralement en invoquant une « nécessité » que commanderait la gravité de la situation sur un plan humanitaire ? C'est cette interrogation qui est aujourd'hui au cœur de la suspicion que le principe de responsabilité soulève sur la scène internationale. Car, si un défaut d'intervention nous contraindrait certes à tolérer des situations vraisemblablement choquantes – la souffrance et la mort injustifiées d'êtres humains –, une trop grande permissivité en la matière pourrait se traduire par une porte ouverte à ceux qui souhaiteraient prendre l'initiative de contrevenir au droit international tel qu'il est actuellement en vigueur et elle les légitimerait d'intervenir à leur discrétion et en fonction de leurs intérêts propres.

À bien des égards, la Charte des Nations unies représente la « constitution fondamentale » de la communauté internationale³¹ et, au sein de cette constitution, l'article 2(4) portant sur l'interdiction générale de la menace ou de l'emploi de la force contre d'autres États est lui-même considéré comme le plus important puisqu'il a le statut d'une norme impérative et « *jus cogens* » n'autorisant aucune dérogation³². Si la Charte comporte à cet égard deux exceptions³³, les discussions entourant la rédaction de la Charte ont spécifiquement écarté l'idée, notamment avancée par la France, que les membres des Nations unies puissent utiliser la force armée dans le

31. Bruno Simma, « NATO, The UN and the Use of Force: Legal Aspects », *European Journal of International Law*, vol. 10, n° 1, 1999, p. 18.

32. L'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule qu'une norme impérative « est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble ... et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère. » Toute dérogation nous ferait ainsi passer de l'ordre du droit à un ordre de fait qui, dans le domaine des relations internationales, s'impose encore trop souvent.

33. D'un côté, le « droit naturel de légitime défense ... en cas d'agression armée » auquel l'article 51 de la Charte autorise les États avant que le Conseil de sécurité n'en soit saisi; de l'autre côté, l'autorisation d'entreprendre une action jugée nécessaire pour le « maintien » ou le « rétablissement » de la paix et de la sécurité internationales que le Conseil de sécurité peut accorder en vertu de l'article 42 (Chapitre VII).

cas d'une « violation claire des libertés essentielles et des droits de l'homme »³⁴. Ainsi, contrairement à ce qui était originalement prévu³⁵, les États jugèrent-ils plus sage de laisser tomber toute référence directe au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, reléguant celle-ci à divers articles « éparpillés » ici et là dont le contenu apparaît pour le moins « sibyllins »³⁶. L'article 2(7) qui sera finalement adopté lors de la Conférence de San Francisco en 1945 insistera donc sur un strict principe de non-intervention « dans les affaires qui relèvent ... de la compétence nationale d'un État », lequel est depuis considéré comme un corollaire fondamental du principe de l'« égalité souveraine de tout ses membres » énoncé à l'article 2(1). Ainsi est-ce l'ordre et la sécurité pour tous et la paix internationale comme « valeur suprême » que la Charte privilégiera au dépend des droits de l'homme dont la défense ne pouvaient justifier l'usage de la force armée.

Ce sont précisément les termes de cette constitution pluraliste – qui prend ici la forme d'une association pratique, sans dessein déterminé, grâce à laquelle, en l'absence d'autorité supérieure, des États possédant des identités et des intérêts différents participent au maintien des règles, des principes et des arrangements facilitant leur coexistence mutuelle tout en « restreignant la manière dont chacun peut poursuivre ses propres fins »³⁷ – qui apparaissent aujourd'hui ébranlés sous

34. T.M. Franck, *State Action against Threats and Armed Attacks*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 18.

35. Un projet d'article 2(7) se lisait comme suit : « It is the duty of each member of the Organization to see to it that conditions prevailing within its jurisdiction do not endanger international peace and security and, to this end, to respect the human rights and fundamental freedoms of all its people and to govern in accordance with the principles of humanity and justice. *Subject to the performance of this duty* the Organization should refrain from intervention in the internal affairs of any of its members. » Joint Formulation Group's draft of September 20, 1944. Memorandum by the Under Secretary of State (Stettinius) to the Secretary of State, September 20, 1944, *Foreign Relations of the United States*, vol. 1, Washington, D.C., Government Printing Office, 1966, p. 829. Cité dans T.M. Franck, *State Action Against Threats and Armed Attacks*, *op. cit.*, p. 18 (souligné par Franck).

36. Il s'agit des articles 1(3), 13(1)(b), 55, 56, 62(2) et 68. Consulter Henry J. Steiner et Philip Alston, *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*, 2^{ième} édition, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 138.

37. Terry Nardin, *Law, Morality and the Relations of States*, Princeton, Princeton University Press, 1983, p. 9.

couvert d'assurer la protection des droits de l'homme dont la nature serait indépendante de l'histoire, le statut indépendant de la culture et la portée indépendante des frontières nationales³⁸. Dans cette perspective cosmopolitique en effet, les individus seraient les seuls à posséder une valeur morale qui ne soit pas dérivée d'une source première comme l'est par exemple la valeur morale que possèdent les communautés politiques ou l'ordre international. Il y aurait là, dans cette volonté cosmopolitique de *faire valoir* et de *faire respecter* les droits de l'homme, l'un des changements les plus importants depuis la fin de la guerre froide durant laquelle les impératifs de l'équilibre Est-Ouest primeront de façon générale sur ceux de la justice. C'est cette volonté, qui passe par une critique radicale de l'ordre westphalien comme du « mythe hégélien » de l'État sur lequel celui-ci repose³⁹, et les risques d'excès et de détérioration de la scène internationale qui y sont associés, qui dans la foulée de l'intervention de l'OTAN au Kosovo a conduit les 133 États non alignés du Groupe des 77 à rejeter l'évocation d'un « prétendu droit » d'intervention à des fins de protection; lequel « droit », avancèrent-ils, ne reposerait « sur aucune base légale », que se soit dans la Charte des Nations unies ou dans les principes généraux du droit international⁴⁰.

À cet égard, les épisodes interventionnistes ou les menaces d'intervention qu'a connu le 19^{ème} siècle – par exemple en Grèce (1826, 1828-1829), à Naples (1856), en Syrie (1842, 1860-1861), au Mexique (1861, 1914), en Crète (1866-1868, 1896), en Roumanie (1870), en Bosnie-Herzégovine et en Bulgarie (1875-1878), en Arménie

38. Thomas Pogge, « Cosmopolitanism and Sovereignty », *Ethics*, vol. 103, n° 1, 1992, pp. 48-75. Voir aussi Fernando R. Tesón, « The Liberal Case for Humanitarian Intervention », dans J.L. Holzgrefe et Robert O. Keohane, dir., *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 94.

39. Fernando R. Tesón, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 3^{ème} édition, Ardsley Park, Transnational Publishers, 2005, pp. 57-95.

40. Group of 77, « Ministerial Declaration », 23rd Annual meeting of the Ministers for Foreign Affairs, New York, 24 septembre 1999, § 69; Group of 77, « Declaration of the South Summit », La Havane, 10-14 avril 2000, § 54.

(1896), à Cuba (1898), en Chine (1898-1901), en Macédoine (1903-1908), au Maroc (1909) – illustrent clairement qu'en l'absence d'un principe de non-intervention solidement ancré dans les règles du droit international, la tentation serait alors très forte pour les États dominants d'user de la menace ou de l'emploi de la force comme bon leur semble. En effet, aucune justification particulière ne serait plus alors nécessaire pour intervenir sauf peut-être à invoquer, en s'arrogeant par ailleurs « du droit de parler et d'agir au nom de la communauté internationale et de représenter sa volonté »⁴¹, une quelconque intention humanitaire, soit sous l'angle des motifs comme ce sera le cas au Kosovo, soit sous l'angle des résultats escomptés comme ce le sera plutôt en Irak. Dans l'un comme dans l'autre cas, certains estimèrent en effet qu'il s'agissait finalement du « fardeau » de ce nouvel « impérialisme humanitaire » occidental que de porter secours à une population qu'un dirigeant tyrannique menacerait⁴².

Mais n'assistons-nous pas plus fondamentalement ici à la répétition d'un geste unilatéral de différenciation culturelle similaire à celui qui a frappé les États non européens au 19^{ième} siècle et qui justifiait alors de juger, de condamner et éventuellement d'intervenir face à des actes « intolérables à la conscience des peuples européens »⁴³ car « outrageant » en quelque sorte, selon l'expression qui sera alors consacrée, « les lois de l'humanité »⁴⁴?

41. Mohammed Ayoob, « Humanitarian Intervention and State Sovereignty », *The International Journal of Human Rights*, vol. 6, n° 1, 2002, p. 91.

42. Consulter Michael Ignatieff, *Kaboul-Sarajevo. Les nouvelles frontières de l'empire*, Paris, Seuil, 2002 et Michael Ignatieff, « The Burden », *The New York Times Magazine*, 5 janvier 2003, pp. 22-27, 50-54. Rappelons que le même auteur, par ailleurs membre de la CIISE, interprétera les échecs des missions humanitaires des années 1990 comme reflétant l'incapacité du monde occidental, hanté qu'il serait toujours « par les histoires et les persiflages de [Joseph] Conrad », à être « implacablement impérialiste ». Michael Ignatieff, *L'honneur du guerrier. Guerre ethnique et conscience moderne*, Saint-Nicolas, Presses de l'Université Laval et La Découverte, 2000, pp. 94-95.

43. Antoine Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*, vol. 17, n° 1, 1910, p. 469.

44. Gustave Rolin-Jaequemyns, « Note sur la théorie du droit d'intervention. À propos d'une lettre de M. le professeur Arntz », *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. 8, 1876, p. 676.

Un nouveau standard de protection?

L'origine de ce que l'on définissait alors comme le « standard de civilisation » doit être cherchée du côté des efforts qui furent faits, notamment à partir du milieu du 19^{ième} siècle, pour systématiquement encadrer les rapports de plus en plus fréquents qu'entretenaient les puissances européennes avec les cultures considérées comme périphériques. Reposant sur un assortiment de critères (légaux, moraux et politiques), qui eux-mêmes s'appuyaient sur une forme de darwinisme social fondant la supériorité de la civilisation européenne sur des lois scientifiques, le standard accordait un statut particulier aux États européens dont le niveau de culture aurait permis le développement d'une « loi générale et absolue établie par le consensus gentium »⁴⁵ régulant les relations entre États civilisés. Paternaliste et répressif⁴⁶, ce standard permettait de stigmatiser un État ne satisfaisant pas aux normes, aux valeurs et aux coutumes admises par les États européens et, partant, il justifiait non seulement de lui refuser la protection que ce droit international accordait aux membres en règles de la société des nations, mais également d'imposer aux États récalcitrants, au nom de l'humanité civilisée, diverses formes de contraintes collectives allant des interventions armées aux traités inégaux, à la création de protectorats et autres mesures d'extraterritorialité ou de capitulations⁴⁷.

45. Edouard Engelhardt, « Le droit d'intervention et la Turquie », *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. 12, 1880, p. 365.

46. M. Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations*, *op. cit.*, p. 69.

47. Joseph Hornung, « Civilisés et barbares », *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. 17, 1885, pp. 1-18, 447-470, 539-560 et vol. 18, 1886, pp. 188-206, 281-298. Consulter de manière plus générale A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, *op. cit.*, chap. 2.

Produit de la conscience occidentale telle qu'elle aura évolué à partir de ses origines chrétiennes⁴⁸, le standard de civilisation témoignait de la conviction que la société formée par les États européens avait de « l'avance » qu'elle aurait prise sur les cultures périphériques jugées plus primitives et peu susceptibles de réellement « comprendre » ou même de « reconnaître » l'existence d'un tel standard⁴⁹. Ainsi la civilisation européenne apparaissait-elle, en vertu même du fait qu'elle se considérait comme civilisée, comme la seule alors à même de véritablement « savoir ce que pouvait signifier être “civilisé” »⁵⁰. Partant, ce sont ainsi les États membres de cette société des nations européennes qui, grâce à l'imposition d'un tel standard à partir duquel ils portaient jugement, exercent le droit de reconnaître et d'admettre en leur sein des États non européens selon qu'ils satisfont ou non, partiellement ou complètement, le test de civilisation. Cela, en vertu du principe selon lequel :

... lorsque la notion de civilisation est liée aux types élémentaires d'association humaine, il n'est plus nécessaire de se contenter de la simple énumération et de la description d'un nombre ahurissant de civilisations. Il est en effet possible d'évaluer et de mesurer chaque civilisation particulière à la lumière d'un test universellement applicable portant sur le degré de civilisation atteint par n'importe laquelle de ces tentatives particulières⁵¹.

48. Gerrit W. Gong, *The Standard of "Civilization" in International Society*, Oxford, Clarendon Press, 1984, pp. 51-52.

49. William Edward Hall, *A Treatise on International Law*, 5^{ième} édition, Oxford, Clarendon Press, 1904, p. 40.

50. Anthony Pagden, « The "Defence of Civilization" in Eighteenth-Century Social Theory », *History of the Human Sciences*, vol. 1, n° 1, 1988, p. 33.

51. Georg Schwarzenberger, « The Standard of Civilisation in International Law », *Current Legal Problems*, vol. 8, 1955, p. 218.

Puisque « le degré de civilisation de chaque peuple est la mesure de ses droits »⁵², le test lui-même consistait en pratique « à déterminer si un gouvernement était suffisamment stable pour assumer des obligations contraignantes en droit international et, plus particulièrement, à déterminer s'il était capable et désireux de protéger adéquatement la vie, la liberté et la propriété des étrangers. »⁵³ Le cas échéant, il était pour ainsi dire du devoir des États civilisés d'apporter la lumière aux nations et peuples non civilisés et, comme le stipulera l'article VI de l'Acte de Berlin de 1885, de « leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation »⁵⁴.

Ce bref retour sur le standard classique de civilisation qui prévalait dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle permet ici de jeter un éclairage sur la responsabilité de protéger dont semble vouloir se prévaloir la communauté internationale aujourd'hui. Il suffirait en effet d'ajouter au contenu du test classique de civilisation, l'obligation de protéger également « ses propres citoyens » pour apprécier l'émergence de ce nouveau standard humanitaire de civilisation qui fait désormais dépendre les prérogatives dont dispose un État d'un comportement considéré comme responsable, c'est-à-dire « juste, humain ou civilisé »⁵⁵. Dans le cas où cette responsabilité ne serait pas assumée par les autorités compétentes, la communauté internationale serait alors parfaitement justifié d'intervenir à des fins de protection. Or, si l'on peut s'accorder sur le fait que ce nouveau standard ne reflète pas uniquement l'expression de l'intérêts égoïstes des États dominants, mais également

52. Antoine Pillet, « Le droit international public, ses éléments constitutifs, son domaine, son objet », *Revue générale de droit international public*, vol. 1, 1894, p. 24.

53. G. Schwarzenberger, « The Standard of Civilization in International Law », *op. cit.*, p. 220. Consulter également G. W. Gong, *The Standard of "Civilization" in International Society*, *op. cit.*, pp. 14-15.

54. Jules Hopf, dir., *Nouveau recueil général de traités*, 2^{ème} série, X, Göttingen, Librairie de Dieterich, 1885, p. 201. Cité dans Onuma Yasuaki, « When Was the Law of International Society Born? - An Inquiry of the History of International Law from an Intercivilizational Perspective », *Journal of the History of International Law*, vol. 2, n° 1, 2000, p. 42.

55. Jack Donnelly, « Human Rights: A New Standard of Civilization? », *International Affairs*, vol. 74, n° 1, 1998, p. 21. La notion de « standard » - la version française parle plutôt de « norme » - imprègne littéralement le rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, §§ 1.25, 1.27, 2.15, 2.16, 2.18, 2.20, etc..

une réelle évolution solidariste de la conscience morale dans le domaine des relations internationales⁵⁶, ne serions nous cependant pas justifié de penser que, du point de vue des États du sud qui sont les derniers à avoir été admis comme membres à part entière au sein du système international et qui demeurent aujourd'hui les plus susceptibles de se le voir imposer, la mise en place d'un tel standard humanitaire prolonge d'une certaine manière l'expérience coloniale et ravive la mémoire des subjugations alors subies? D'autant plus que notre conception de l'humanitarisme demeure « culturellement spécifique »⁵⁷. En effet, si c'est l'expérience des camps de concentration nazis qui sert généralement de référent pour la plupart des États occidentaux⁵⁸, pour de nombreux États non occidentaux c'est plutôt celle de la colonisation qui sert de référent⁵⁹. Ainsi alors que les États du sud ont généralement été l'objet plutôt que le sujet des droits de l'homme, le discours sur les droits de l'homme aura constitué un terrain privilégié pour le déploiement de pratiques directement inspirées par l'expérience coloniale⁶⁰.

À l'instar du standard de civilisation classique qui reposait sur une tripartition de l'humanité en zones concentriques - l'humanité civilisée, l'humanité barbare et l'humanité sauvage⁶¹ - permettant de rationnellement justifier la colonisation, le nouveau standard humanitaire réinstaure une division morale entre des États avancés, décents, bien ordonnés et respectueux des droits de l'homme et des États en

56. Consulter Geoffrey Robertson, *Crimes against Humanity. The Struggle for Global Justice*, Londres, Allen Lane, 1999; Nicholas J. Wheeler, *Saving Stranger. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Charles Beitz, « Human Rights as Common Concern », *American Political Science Review*, vol. 95, n° 2, 2001, pp. 269-282.

57. Bhikhu Parekh, « Rethinking Humanitarian Intervention », *International Political Science Review*, vol. 18, n° 1, 1997, p. 55; Makau Mutua, « Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights », *Harvard International Law Journal*, vol. 42, n° 1, 2001, pp. 201-245.

58. Consulter, à titre d'exemple, G. Robertson, *Crimes against Humanity*, *op. cit.*

59. Karima Bennoune, « "Sovereignty vs. Suffering"? Re-examining Sovereignty and Human Rights through the Lens of Iraq », *European Journal of International Law*, vol. 13, n° 1, 2002, p. 248.

60. Balakrishnan Rajagopal, *International Law from Below. Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 171, 176.

61. James Lorimer, *Institutes of the Law of Nations. A Treatise of the Jural Relations of Separate Political Communities*, William Blackwood and Sons, Edinburgh, 1883, vol. 1, p. 101.

déliquescence et réputés tyranniques, indécents ou peut-être même criminels puisque des violations graves des droits de l'homme y séviraient de façon endémique⁶²; entre des États qui peuvent de ce fait jouir en toute tranquillité des privilèges associés à l'autonomie politique et à l'intégrité territoriale, dont celui de non-intervention dans ses affaires intérieures, et d'autres États qui, s'ils veulent pouvoir à leur tour bénéficier de tels privilèges, devront satisfaire aux critères de légitimité établit par ce nouveau standard humanitaire qui nous lierait les uns aux autres dans la « conscience » que nous aurions collectivement de notre commune humanité⁶³. Dans le cas contraire, les États suspects ou récalcitrants à satisfaire les réquisits de ce nouveau standard humanitaire « ne devraient pas être acceptés comme membres de la communauté qui fait la loi »⁶⁴ et ils devraient être privé du droit même de pouvoir se défendre⁶⁵.

Considérés comme des États voyous ou hors-la-loi, ils seraient susceptibles d'être l'objet de condamnations, de sanctions et dans des cas plus ou moins graves d'urgences humanitaires⁶⁶, devenir la cible potentielle d'interventions extérieures visant à les mettre hors d'état de nuire. Au fond, comme le notait David Chandler dans sa critique de la politique étrangère éthique ayant motivé les bombardements sur le Kosovo au printemps 1999, ce qui est différent aujourd'hui par rapport au 19^{ème} siècle, c'est que de telles interventions armées à des fins de protection ne

62. F.R. Tesón, *Humanitarian Intervention*, *op. cit.*; Allen Buchanan, *Justice, Legitimacy and Self-Determination. Moral Foundations for International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003; W. Michael Reisman, « Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law », *American Journal of International Law*, vol. 84, n° 4, 1990, pp. 866-876; John Rawls, *Paix et démocratie. Le droit des peuples et la raison publique*, Montréal, Boréal, 2006; Anne-Marie Slaughter, « International Law in a World of Liberal States », *European Journal of International Law*, vol. 6, n° 1, 1995, pp. 503-538.

63. CIISE, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, §§ 1.6, 4.13, 6.22.

64. Fernando R. Tesón, « The Kantian Theory of International Law », *Columbia Law Review*, vol. 92, n° 1, 1992, p. 98.

65. F.R. Tesón, *Humanitarian Intervention*, *op. cit.*, p. 79.

66. Dans des cas *plus ou moins graves* en effet puisque certains auteurs vont aussi loin que de justifier une intervention coercitive lorsqu'un gouvernement ne respecterait pas son « devoir de nourrir et d'habiller ses citoyens ». Voir G. Robertson, *Crimes against Humanity*, *op. cit.*, p. 146.

seraient plus légitimées « par une élite conservatrice sur la base d'une supériorité raciale et d'une mission impériale, mais par une élite libérale sur la base d'une supériorité éthique et une mission humanitaire. »⁶⁷

La réalité des relations internationales, aujourd'hui comme hier, est simple : les États ne sont tout simplement pas égaux et, comme le notera Thucydide dans sa chronique de la révolte des cités grecques contre Athènes, tout fait finalement en sorte que « si on est le plus fort, on commande »⁶⁸. Au cours des siècles, ce sont ainsi les puissances dominantes qui, seules ou de concert, firent, interprétèrent et appliquèrent la loi. L'égalité juridique entre les États – à ne pas confondre avec l'égalité de fait, génératrice d'inégalités auxquelles de son aveux même le droit international cherche précisément à se substituer – aura été au cœur de l'ordre pluraliste et universaliste finalement institué par la Charte des Nations unies au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Elle aura à cet égard constitué une rare exception caractérisée par le rejet d'un quelconque standard discriminatoire pouvant être utilisé comme fondement du droit international et comme critère d'appartenance à la communauté internationale.

Requérant l'absence de supériorité et de subordination dans les relations légales que ces États entretenaient les uns avec les autres, un tel ordre supposait en effet que chacun d'eux consente librement aux accords et traités structurant leurs relations réciproques et encadrant leur coexistence mutuelle dans un contexte anarchique où la légitimité des règles demeure bien souvent contestée⁶⁹. Or, c'est très précisément cette égalité formelle qui a par la suite rendu possible l'égalité existentielle des États

67. David Chandler, *From Kosovo to Kabul and Beyond. Human Rights and International Intervention*, 2^{ème} édition, Londres, Pluto Press, 2006, p. 156.

68. Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, Paris, Robert Laffont, 1990, p. 480.

69. Gerry Simpson, *Great Powers and Outlaw States. Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 28, 39, 41.

souverains, c'est-à-dire cette forme d'égalité qui s'est traduite par la distribution d'un ensemble de droits, de privilèges et d'immunités – parmi lesquels figure en première place le principe de non-intervention – que peut légalement revendiquer un État en vue de parvenir à s'autodéterminer et à s'organiser « indépendamment » de son adhésion à une doctrine idéologique, politique, économique, sociale ou culturelle particulière. C'est en ayant en tête cette égalité existentielle que, dans un jugement portant sur l'Affaire du détroit de Corfou, la Cour internationale de justice confirmera dès 1949 qu'un droit d'intervention unilatéral ne peut être envisagé « que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. »⁷⁰ C'est en outre cette forme d'égalité qui sera au cœur de deux déclarations importantes de l'Assemblée générale des Nations unies portant sur « l'Octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » (Résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960) et sur les « principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États » (Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970).

Or, c'est cette égalité existentielle que certains craignent de voir aujourd'hui mis en cause sous couvert de satisfaire à un principe de protection qui pourrait être invoqué par certains États assumant « que leur richesse, leur puissance et leur assurance » leur confèrent une incontestable autorité éthique leur permettant de « ne pas tenir compte des opinions divergentes »⁷¹. En effet, si l'égalité existentielle a depuis la Seconde Guerre mondiale contribué à diminuer l'impact des inégalités réelles

70. *Affaire du Déroit de Corfou (Fond)*, Arrêt du 9 avril 1949, Cour internationale de Justice, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, Leyde, Société d'éditions Sijthoff, p. 35.

71. Christine M. Chinkin, « Kosovo: A "Good" or "Bad" War? », *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 4, 1999, p. 847.

existantes entre les États, la remise en cause de ce principe ne risque-t-elle pas de les accentuer à nouveau? Pour plusieurs petits États, la souveraineté représente en effet leur « dernière protection contre les règles d'un monde inégal »⁷². À cet égard, le glissement introduit dans le langage qui parle d'une responsabilité de protéger plutôt que d'un droit ou d'un devoir d'intervention n'est pas sans comporter de lourdes conséquences. Certes, la CIISE se montre sensible face au risque de ne pas « instaurer un monde plus sûr pour les grandes puissances » en foulant pour ce faire « les droits souverains des petites nations »⁷³. Mais il n'en demeure pas moins que dans l'état actuel des choses, la souveraineté de certains États apparaît limitée par un tel « standard » alors que pour d'autres États, la souveraineté apparaît tout au contraire « libérée » du carcan de contraintes entourant l'usage de la force imposé par la Charte des Nations unies et par le droit international. Sans compter d'ailleurs que le fardeau de la preuve se trouve lui aussi subrepticement renversé. En effet, plutôt que de reposer sur les épaules de ceux qui décident d'intervenir et qui devraient raisonnablement chercher à motiver leur décision auprès des autres membres de la communauté internationale, il repose désormais sur les épaules de ceux qui pourraient potentiellement faire l'objet d'une intervention extérieure et qui doivent eux-mêmes faire la démonstration qu'ils respectent le standard humanitaire permettant de justifier que leur prétention à l'immunité est légitime⁷⁴.

Conclusion : solidarité ou supériorité?

72. Abdelaziz Bouteflika, « Allocution », 54^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, Doc. off. UN A/54/PV.4, 20 septembre 1999, p. 15. Consulter Andrew Hurrell, « Sovereignty and Inequality », dans Andrew Hurrell et Ngaire Woods, dir., *Inequality, Globalization, and World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 86.

73. CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., § 2.1.

74. F.R. Tesón, « The Kantian Theory of International Law », op. cit, p. 92.

Ainsi, sans même parvenir à garantir que les cas les plus graves de violations des droits de l'homme seront effectivement sanctionnés, le principe de la responsabilité de protéger ouvre une boîte de Pandore rendant difficile de limiter l'usage des moyens coercitifs qui pourraient être utilisés sous couvert de secourir une population en danger. À cet égard, les exemples du Kosovo en 1999 et de l'Irak en 2003 sont révélateurs des excès auxquels peut conduire un tel principe lorsqu'il bascule de l'enthousiasme au cynisme ou de l'utopie à l'apologie et qu'il cherche à convaincre que l'usage de la force est justifié. Si l'on peut certes facilement s'accorder sur le fait que la « culture n'offre pas de clause dérogatoire à la barbarie »⁷⁵, est-ce à dire cependant qu'il faille unilatéralement sacrifier sur l'autel de la défense des droits de l'homme, l'architecture pluraliste mise en place au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale? Car le débat ne porte que partiellement sur l'opposition entre ceux qui, d'un côté, sont préoccupés par la protection des droits de l'homme et qui réclament pour ce faire l'abandon du principe de non-intervention et ceux qui, de l'autre côté, seraient indifférents ou insensibles face à la souffrance humaine et qui insistent pour conserver un tel principe. En fait, l'insistance qui est placée sur cette opposition vient nourrir le sentiment d'avoir un choix tragique à faire – intervenir ou ne pas intervenir – qui, lui, limiterait vraisemblablement nos capacités à réformer le mode de fonctionnement des institutions internationales. Or, le véritable débat porte au fond sur les valeurs sur lesquelles devraient reposer l'ordre international. Notamment, pour ce qui nous concerne plus directement ici, celles concernant le bien fondé, les modalités et les conditions de l'usage de la force ainsi que la procédure de justification et d'arbitrage soigneusement élaborée pour que cet usage de la force ne se fasse, ainsi que le stipule le préambule de la Charte des Nations unies, que « dans l'intérêt commun ». À cet égard, l'étape cruciale dans la

75. G. Robertson, *Crimes against Humanity*, op. cit., p. 377.

construction d'un tel ordre politique et légal unifié de manière à satisfaire l'intérêt commun a précisément consisté en « l'abandon des discriminations auxquelles donna lieu l'emploi précédemment fait du concept de civilisation »⁷⁶.

Malgré qu'elle soit certes pavée de bonnes intentions et qu'elle témoigne d'un sincère désir de venir en aide à des populations en péril ou gravement menacée, la responsabilité de protéger et la norme internationale de protection qu'elle cherche à articuler demeurent largement indéterminées. De ce fait, les abus auxquels elles pourraient conduire viennent saper les valeurs de l'ordre interculturel construit au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et reproduire les ambivalences politiques du libéralisme qui oscille fréquemment entre ses tendances pluraliste et anti-pluraliste dans la mesure où le libéralisme tend tout à la fois à présumer de la primauté du droit, mais à faire la promotion d'un idéal particulier de la « bonne société »⁷⁷. Le fait demeure que ce sont encore les États occidentaux qui déterminent le contenu de ces droits de l'homme, qui définissent ainsi les victimes d'une violation de ces droits et qui décident de ce qui devrait finalement être fait pour assurer leur défense. Ainsi, tout en contribuant à rendre invisibles les inégalités sociales et économiques qui persistent toujours sur la scène internationale⁷⁸, le principe de responsabilité de protéger et l'universalité des droits de l'homme qu'il oppose comme un fait pur et objectif aux particularités culturelles tendent à reproduire une dynamique de différenciation et à relancer une logique d'inclusion et d'exclusion par lesquelles le recours à l'intervention coercitive est justifié par la

76. Edward Keene, *Beyond the Anarchical Society. Grotius, Colonialism and Order in World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 120.

77. John Gray, *Two Faces of Liberalism*, New York, The New Press, 2000. Voir aussi G. Simpson, « Two Liberalism », *European Journal of International Law*, vol. 12, n° 3, 2001, pp. 537-571. Sur les liens historiques entre libéralisme et impérialisme, lire Uday Singh Mehta, *Liberalism and Empire. A Study in Nineteenth-Century British Liberal Thought*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999.

78. La structure même du rapport de la CIISE qui distingue entre trois formes de responsabilité – prévenir, réagir et reconstruire – mais concentre l'essentielle de son attention sur la responsabilité de réagir contribue à reproduire cette invisibilité.

souffrance d'un Autre qui, elle, est littéralement donnée en spectacle de manière à « créer un puissant sentiment d'identité chez ceux qui s'identifient au héros d'une telle histoire »⁷⁹.

79. Voir Anne Orford, *Reading Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 36.