

Le recours à la force pour protéger les civils et l'action humanitaire : le cas libyen et au-delà

Bruno Pommier*

Bruno Pommier est conseiller à l'action humanitaire au Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il a effectué plusieurs missions en tant que délégué du CICR et avec d'autres organisations dans les Balkans, le Caucase du Nord, les Territoires Occupés Palestiniens, le Tchad et le Pakistan.

Résumé

La crise libyenne en 2011 a soulevé une fois de plus le problème crucial du choix des moyens d'assurer la protection des civils. Le recours à la force pour la protection des civils agréé par la communauté internationale dans le cadre des opérations militaires menées en Libye a relancé le concept de « guerre humanitaire »¹ et a fait émerger un certain nombre d'enjeux pour les organisations humanitaires opérantes, en particulier pour la notion de l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. Le présent article fait

* Bruno Pommier a écrit un livre sur l'Action Humanitaire, publié en juin 2009 aux Presses Universitaires de France. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Original français. La version anglaise de cet article est publiée sous le titre « The use of force to protect civilians and humanitarian action: the case of Libya and beyond », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 1063-1083.

1 Notion très débattue et controversée notamment lors de la guerre du Kosovo. Cette utilisation du terme « humanitaire » pour qualifier et même justifier l'usage de la force armée préoccupa beaucoup les acteurs humanitaires qui fondent leur action sur l'accord entre les parties. Consulter à ce sujet un article de l'ancien président du CICR, Cornélio Sommaruga, « Il n'y a pas de 'guerre humanitaire' », lors de la conférence tenue le 30 octobre 1999 à Genève sur « Le droit international humanitaire au seuil du troisième millénaire: bilan et perspectives », disponible sur: http://www.horizons-et-debats.ch/9_10/cicr/pas%20de%20guerre%20humanitaire.htm (dernière consultation octobre 2011).

le point sur ces enjeux humanitaires et notamment sur l'impact que pourrait avoir sur ceux-ci le concept de responsabilité de protéger – qui sous-tendait l'intervention en Libye.

: : : : : :

Après que les États voisins ont vu leurs gouvernements renversés sous la pression de la rue, la Libye fut également gagnée par les soulèvements populaires. Le 15 février 2011, dans la ville de Benghazi, les premières manifestations qui demandaient le départ de Kadhafi étaient durement réprimées. Ce fut alors le début de l'escalade de la violence qui mena à l'adoption de deux résolutions du Conseil de sécurité et à une intervention militaire de forces étrangères en Libye pour « protéger la population civile ».

Le 17 mars 2011, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1973 autorisant l'usage de la force en Libye². Alors que l'Allemagne, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie se sont abstenus, la résolution rédigée par la France et le Royaume Uni et co-soutenue par le Liban et les États-Unis a obtenu dix votes favorables sur quinze (Afrique du Sud, Bosnie Herzégovine, Colombie, États-Unis, France, Gabon, Liban, Nigeria, Portugal et Royaume Uni).

Mettant l'accent sur la protection de la population civile, la résolution 1973 demandait un cessez-le-feu immédiat et l'arrêt complet des violences à l'encontre des civils. Elle autorisait les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires à la protection des civils, au sens du chapitre VII³ de la Charte des Nations Unies, tout en excluant toute forme d'occupation du territoire libyen. De plus, elle autorisait les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'interdiction de survol de l'espace aérien libyen (« *No Fly Zone* »). Enfin, le texte renforçait l'embargo sur les armes, l'interdiction de vols des compagnies libyennes et le gel des avoirs financiers libyens tels que déjà définis dans la résolution 1970 du 26 février 2011.

Derrière cette invocation de la protection des civils, se trouvait en filigrane le concept de la responsabilité de protéger (ci-après R2P), même si le concept R2P n'avait pas toujours été invoqué explicitement dans les débats qui ont mené à l'adoption des résolutions.

Quelques mois après la fin des opérations militaires engagées suite à l'adoption de la résolution 1973, cet article vise à dégager certains des enseignements que l'on peut tirer de la crise libyenne, notamment au regard des effets induits sur le discours et l'action humanitaires par l'utilisation de la notion de protection des civils. Cet article entend aussi engager une réflexion autour de certaines questions ayant une importance pour les acteurs humanitaires attachés à une action neutre, indépendante et impartiale. Loin de toute posture morale qui consisterait à opposer les actions des acteurs politiques de celles des

2 Voir Conseil de sécurité des Nations Unies (ci-après CSNU), résolution 1973 du 17 mars 2011.

3 Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies (articles 39-51), intitulé « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », est celui qui permet notamment l'usage de la force.

acteurs humanitaires, l'intention essentielle est d'illustrer le soin nécessaire qui doit accompagner l'utilisation des notions d'«humanitaire» et de «protection des civils», quand celles-ci recouvrent en fait des significations et des mises en œuvre parfois fondamentalement diverses.

Dans une première partie, nous rappellerons le contenu de la notion de responsabilité de protéger et le placerons dans la perspective de l'intervention armée en Libye. Nous aborderons ensuite une série de thèmes présentant un enjeu politique ou opérationnel pour les acteurs humanitaires, en soulevant notamment la valeur et l'utilité des principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Enfin, dans une troisième partie, nous nous prêterons à un exercice de prospective sur le futur de l'utilisation de la force armée pour la protection des civils.

La Responsabilité de Protéger (R2P), la protection des civils, et les résolutions 1970 et 1973

Rappel du concept R2P

Origines

L'absence de réaction internationale en mesure d'empêcher les massacres en masse de la fin du XX^e siècle (Rwanda, Libéria, ex-Yougoslavie...) a alimenté l'idée que la protection des civils devrait être prise comme un impératif moral incontournable et une responsabilité collective des États⁴. En réponse à un vibrant appel du Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, à l'Assemblée générale des Nations Unies⁵, le gouvernement canadien et un groupe de grandes fondations annonçaient en septembre 2000 la création d'une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). Cette commission devait soutenir les débats au sein des Nations Unies sur la responsabilité de protéger. *L'International Crisis Group*, sous l'impulsion de son Président Gareth Evans, fut l'un des moteurs de la formulation du concept qui, tout en se référant au «droit d'ingérence» développé par Kouchner et Bettati⁶, envisageait la question sous l'angle de la souveraineté comme porteuse de responsabilités et ne s'articulait pas autour de la seule logique interventionniste.

4 Les résolutions 43/131 (1988) et 45/100 (1990) de l'AGNU, vecteurs du droit d'ingérence, comportaient déjà une dichotomie des responsabilités entre l'État sur le territoire duquel les violations étaient commises et celles incombant à la communauté des États.

5 Kofi A. Annan, Rapport du millénaire de 2000, «Nous, les peuples, le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle», document AGNU A/54/2000, 27 mars 2000: «... si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, 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?», disponible sur: <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/full.htm> (dernière consultation décembre 2011).

6 Mario Bettati et Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Éditions Denoël, Paris, 1987; Mario Bettati, *Le droit d'ingérence*, Éditions Odile Jacob, Paris, 1996.

En 2005, le Document Final du Sommet Mondial⁷ pose enfin le concept de la R2P, entente minimale des États après de longues et ardues négociations. Bien que ce concept vise différentes situations dont les conflits armés mais pas uniquement, un lien est créé avec le processus du Conseil de sécurité concernant « *Protection of Civilians in Armed conflict* »⁸. En effet, en 2006, la résolution 1674 du Conseil de Sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés fait directement référence au texte de 2005⁹. Cette résolution tente de concilier à la fois un principe cardinal du droit international cher aux États émergents, la souveraineté nationale et le très controversé « droit ou devoir d'ingérence humanitaire ».

Principes

La R2P prévoit que chaque État a la responsabilité première de protéger les populations sous sa juridiction contre les actes de génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique, ainsi que les crimes contre l'humanité. Toutefois, si l'État concerné n'est pas en position ou est réticent à faire cesser ces crimes, la communauté internationale dans son ensemble a la responsabilité collective et subsidiaire de prendre les mesures appropriées pour « protéger la population civile », victime de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de génocide ou de nettoyage ethnique. Plus précisément, la R2P repose sur trois piliers : premièrement la responsabilité de chaque État ; deuxièmement la responsabilité de la communauté internationale à soutenir un État particulier dans l'exercice de sa responsabilité de protection de sa population ; et enfin la responsabilité de la communauté internationale, dans le cas où un État faillit à sa responsabilité, à prendre des mesures diplomatiques, humanitaires et autres moyens pour faire cesser les violations. Ces autres mesures, d'abord pacifiques, peuvent aller jusqu'au recours à des moyens coercitifs non armés et armés, comme autorisés au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Selon les concepteurs de la R2P, la responsabilité d'agir par la force devait être encadrée par des critères rigoureux : gravité du mal fait à la population, motif légitime d'une intervention, ultime recours, proportionnalité des moyens et évaluation des conséquences¹⁰. Ces critères, qui figuraient aussi au titre du rapport du Secrétaire général des

7 Voir « Sommet mondial 2005 », réunion plénière de haut niveau de la soixantième session de l'Assemblée générale, 14-16 septembre 2005, disponible sur : <http://www.un.org/summit2005/> (dernière consultation octobre 2011).

8 La PoC (« Protection of Civilians in armed conflicts ») rassemble l'ensemble des mesures prises en tant de conflit et destinées à protéger les civils, mesures s'enracinant dans les provisions du droit international humanitaire, des Droits de l'homme et du droit des Réfugiés. La PoC est un concept établi à l'agenda thématique du Conseil de sécurité des NU depuis 1999.

9 Voir Rés. CSNU S/RES/1674, 28 avril 2006, para. 4.

10 Critères énoncés en 2001 par la Commission indépendante internationale sur l'intervention et la souveraineté des États, qui rassemblait des membres de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Nations Unies de 2005, n'ont cependant pas été repris dans le document final de 2005 qui fonde la R2P et, à ce titre, ne sont pas formellement attachés au concept, ce qui n'enlève rien à leur pertinence comme nous le verrons plus loin.

Il convient de souligner encore deux points. La R2P est un concept politique et n'est pas et ne prétend pas être une nouvelle norme de droit international, tout en fondant ses arguments sur le corpus existant. La R2P n'est pas non plus un nouveau label destiné à autoriser une intervention militaire et est principalement centrée sur les actions de prévention.

Les résolutions 1970 et 1973 et le recours à la force

Les résolutions 1970 et 1973 se situent clairement dans le cas de figure envisagé par le troisième pilier de la R2P. En effet, les deux résolutions sont adoptées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui prévoit l'utilisation de moyens coercitifs « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »¹¹.

La résolution 1970¹² saisit la Cour pénale internationale, prévoit un embargo sur les armes vers la Libye, une interdiction de voyager et le gel des avoirs pour les personnes impliquées dans des violations des droits de la personne (y compris les attaques contre la population civile). Seules des personnes liées au pouvoir de Kadhafi ont été visées par les dernières mesures.

La résolution 1973¹³ réitère les objectifs de la résolution 1970 en accordant encore plus d'importance au concept de « protection des civils » dans le préambule de la résolution. De plus, un paragraphe en particulier de la résolution y est dédié et autorise les États à utiliser tous les moyens, y compris la force, pour protéger les civils en Libye¹⁴. Il est intéressant de constater que la résolution attribue un rôle central à une organisation régionale, en l'espèce la Ligue des États Arabes, pour la mise en œuvre des mesures liées à la protection de la population civile et à la zone d'exclusion aérienne¹⁵.

Les objectifs et la raison d'être de l'intervention

Les résolutions 1970 et 1973 créent une sorte d'amalgame entre les objectifs « humanitaires » et d'autres considérations politiques telles que « les demandes légitimes du peuple libyen vis-à-vis de réformes nécessaires ». Il est

11 Charte des Nations Unies, art. 39.

12 Voir CSNU, Rés. 1970, 26 février 2011, disponible sur : <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2011/CS10187.doc.htm> (dernière consultation juin 2011).

13 Voir CSNU, Rés. 1973, *op. cit.*, note 2, préambule.

14 *Ibid.*, para. 4.

15 *Ibid.*, para. 8.

symptomatique de relever qu'à plusieurs reprises, les notions de « guerre juste »¹⁶ ou de « guerre humanitaire » ont refait surface (dans la presse européenne notamment). Il a même été dit par plusieurs analystes que, pour la première fois, les conditions d'une « guerre juste » étaient réunies et certaines voix se félicitaient de voir enfin « l'ONU fonctionner » : une guerre dont l'objet est de protéger des civils serait juste, la validation par l'ONU lui donnant la légalité et ce supplément de légitimité que l'intervention au Kosovo n'a par exemple pas eue – sauf timidement *post facto*. Au même moment cependant, les détracteurs de l'opération condamnaient ce principe de « guerre juste » qui ne saurait être actionné que par le pouvoir discrétionnaire des grandes puissances militaires et qui ne serait pas exempt d'arrière-pensées visant à un changement de régime. Les dirigeants des États les plus actifs dans la mise en œuvre de la résolution n'ont d'ailleurs pas caché le fait que, selon leurs propres mots, « Kadhafi devait partir »¹⁷. Si cette position sans équivoque sur l'avenir politique ne se traduit pas, dans les tout premiers mois de l'intervention, en faits militaires qui eussent pu ostensiblement traduire une volonté d'élimination du dirigeant libyen, il serait difficile de ne pas reconnaître qu'au fil de l'opération, les activités militaires comme diplomatiques de la coalition concourraient résolument à un objectif de changement de régime. Parallèlement à la pression militaire qui neutralisait peu à peu les capacités loyalistes au régime, le groupe de contact sur la Libye martelait à chaque occasion et dès la deuxième de ses réunions (Rome le 5 mai, Abu Dhabi le 9 juin, Istanbul le 15 juillet) un appel à la fin du régime généralement formulé comme suit : « Kadhafi (et sa famille) et son régime ont perdu toute légitimité ». « Ils doivent partir afin que le peuple libyen puisse déterminer son propre avenir »¹⁸.

16 La doctrine de la guerre juste est un modèle de pensée définissant à quelle condition la guerre est une action moralement acceptable. Il existe une philosophie morale de la guerre élaborée dès l'Antiquité et conceptualisée à partir du IV^e siècle par des penseurs chrétiens comme Thomas d'Aquin. À l'époque contemporaine, Michael Walzer considère que, pour être juste, la guerre doit être engagée en dernier ressort, la probabilité de succès doit être plus forte que les dommages imposés, la violence engagée dans le conflit doit être proportionnelle au dommage infligé et les populations civiles distinguées des agresseurs militaires. Le but ultime de la guerre juste est de rétablir la paix. Voir Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, New York, 1977, rééditions en 1992, 2000 et 2006.

17 Tribune commune des Présidents Obama et Sarkozy et du Premier Ministre Cameron publiée par *Le Figaro*, *le Times*, *l'International Herald Tribune*, *le Washington Post* et *Al-Hayat* le 15 avril 2011. Voir aussi le communiqué du Département d'État des États-Unis, 23 mai 2011 (AFP), qui indique que « les États-Unis sont résolus à protéger les civils libyens et pensent que Kadhafi doit quitter le pouvoir et la Libye ».

18 Coalition d'une quarantaine de pays et organisations internationales chargée d'assurer le pilotage politique de la mise en œuvre de la campagne militaire déclenchée dans le cadre de la résolution 1973. Le groupe de contact rassemblait les pays contributeurs et supporteurs de l'intervention, six institutions internationales, dont les Nations Unies, l'Union Européenne, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, l'Organisation de la Conférence islamique, La Ligue Arabe, le Conseil de Coopération du Golfe, ces trois dernières étant demeurées avec un statut d'observateur jusqu'à la réunion de juillet.

La mise en œuvre des résolutions 1970 et 1973

Les opérations militaires

Les abstentions lors du vote au Conseil de sécurité indiquaient déjà que certains États exprimaient des réticences sur la mise en œuvre de cette protection des civils par la force. Dès le début des opérations, des tensions sont apparues au sein de la communauté internationale sur ce que permettait en particulier la résolution 1973.

Au vu du déroulement des opérations et de la connaissance que nous en avons, il apparaît que la notion de protection des civils a été étendue au-delà de sa conception initiale telle qu'exprimée dans la résolution, pour atteindre aussi des objectifs militaires et politiques qui n'avaient qu'un lien indirect avec les menaces pesant sur la population civile. Il est apparu en effet qu'une partie des opérations militaires visait à soutenir les forces ralliées au Conseil National de Transition (CNT – organe représentatif de l'opposition libyenne) dans leurs efforts pour mettre en déroute les éléments loyaux au régime. Une fois la menace de massacre à Benghazi écartée mais devant la poursuite des actions des troupes de Kadhafi contre d'autres cités, les opérations confiées à l'OTAN se sont poursuivies, la ligne de partage entre la prévention de massacres et une campagne aérienne de démantèlement systématique de l'appareil militaire, dont l'objectif ultime serait un changement de régime se brouillant de plus en plus.

Face au risque d'enlèvement, le groupe de contact a actionné d'autres leviers : envoi de conseillers militaires auprès de la rébellion, armement de celle-ci, soutien financier par la création d'un fonds en partie alimenté par les avoirs gelés du régime, appels répétés et solennels au départ de Kadhafi, reconnaissance croissante de la légitimité du mouvement rebelle représenté par le CNT. Il devint clair au fil des mois que l'objectif de la coalition était l'effondrement du régime, en considérant finalement cet objectif comme un des « moyens nécessaires à mettre en œuvre pour protéger les civils »¹⁹. Cette pression croissante de la part de l'OTAN et de ses raids aériens non seulement affaiblit la capacité offensive des forces loyalistes mais entama aussi graduellement leurs propres capacités de riposte face aux actions de l'opposition armée. La chute de Tripoli le 22 août ne mit pas un terme à l'appui effectif des forces de l'OTAN à la poursuite de l'action armée du CNT, qui s'est poursuivi jusqu'à la reddition de Syrte et des derniers bastions kadhafistes, y compris après la mort du colonel.

En l'état, nous voyons donc que l'interprétation de la « protection des civils » a été dans le cas libyen pour le moins extensive et a largement débordé de ses objectifs initiaux déclarés, provoquant la réaction virulente, quoiqu'attendue, des États qui se sont estimés contraints à ne pas s'opposer au vote de la résolution 1973, à savoir la Russie et la Chine.

19 CSNU, Rés. 1973, *op. cit.*, note 2, para. 4.

Cette perception de distorsion de la légitimité de l'usage de la force pour « protéger les civils » divisa aussi la communauté internationale. Ainsi l'évocation de cette protection dans une campagne fondée sur le chapitre VII pour justifier des opérations dont l'objectif semblait de plus en plus clairement un renversement du régime en place par l'appui des forces rebelles fit peser des doutes, non seulement sur les intentions des protagonistes, mais aussi sur la validité du principe même de recours à la force pour la protection des civils.

La tentative de mise sur pied d'une opération militaro-humanitaire

Un autre épisode mérite quelques réflexions, à savoir le projet, non abouti, d'utiliser la force armée pour, cette fois-ci, non pas protéger les civils, mais faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. Dans les premiers mois de l'opération, la question d'un éventuel appui militaire à l'assistance humanitaire prit une résonance croissante devant le constat de la résistance des forces loyalistes et la crainte de ne pouvoir accéder aux populations affectées prises dans les tenailles du conflit. Plusieurs initiatives furent entreprises, unilatérales comme celles début avril 2011 des marines britannique, turque et américaine dans une évacuation coordonnée de Misrata de civils et blessés, ou multilatérale comme celle de l'EUFOR Libye (Force de l'Union Européenne en Libye), projet européen d'une opération humanitaire soutenue par des moyens militaires. Le premier avril 2011, la décision de créer EUFOR Libye était prise, dans le but de se tenir prêt à intervenir pour soutenir l'assistance humanitaire dans la région si OCHA en faisait la demande. EUFOR Libye, sans être alors déployée, se voyait attribuée un état-major opérationnel basé à Rome avec à sa tête un contre-amiral italien. L'objectif de l'opération était de contribuer à la sécurité des mouvements et de l'évacuation des personnes déplacées, ainsi qu'au soutien des activités des agences humanitaires grâce à des capacités spécifiques. Il y eut une très forte pression de la part des États européens, dont certains eux-mêmes contributeurs de l'opération militaire des alliés, pour que le Secrétaire général des Nations Unies actionne l'offre européenne de fournir un soutien militaire à l'action humanitaire. Néanmoins la Secrétaire générale adjointe des Nations Unies et coordinatrice des secours d'urgence Valerie Amos s'est abstenue de faire appel à cette opération militaire, la considérant comme non nécessaire et envisageable seulement en ultime recours. La position ferme de la branche humanitaire onusienne fut maintenue jusqu'au bout. Cet épisode est néanmoins symptomatique d'une propension grandissante à envisager l'usage de la force armée comme support logistique, et parfois sécuritaire, de l'action humanitaire. Sur le plan des relations civilo-militaires, on peut s'attendre cependant à ce que les États reviennent à la charge avec des projets comme EUFOR Libye, ces tentatives élaborées pour le cas libyen représentant ainsi la manifestation supplémentaire d'une tendance de fond, applicable à d'autres contextes. Cette tendance consiste à vouloir entreprendre une action humanitaire par ou avec un fort soutien de l'action armée et conduit ainsi à priver l'action humanitaire de son caractère strictement civil.

Les enjeux pour l'action humanitaire

La légitimation explicite du recours à la force pour prévenir des violations graves pose un certain nombre de questions, que nous nous proposons de regrouper autour de quatre grands thèmes :

- le droit international humanitaire (DIH) et l'usage de la force armée pour protéger les civils: des questions séparées ;
- la politisation de la notion de protection des civils ;
- le positionnement public des humanitaires sur le volet armé de la R2P ;
- la valeur des principes humanitaires d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

La protection physique des civils dans le cadre d'une intervention armée et le DIH

La situation en Libye à la veille du vote de la résolution laissait présager une sanglante répression sur la population de la rebelle Benghazi, ce que les déclarations du régime ne cherchaient guère à dissimuler – Kadhafi déclarait sans ambages le 17 mars que ses forces ne feraient preuve d'aucune miséricorde et d'aucune pitié à l'égard des insurgés²⁰.

Le fait que le Conseil de sécurité cherche à assurer une protection physique de civils menacés ne peut être condamnable en soi. Il y a au contraire matière à saluer l'engagement *in extremis* de la communauté internationale à tenter d'éviter des massacres qui, en d'autres temps, auraient été commis en toute impunité et dans l'impuissance générale. Certes le consensus ayant amené aux opérations militaires de la coalition a été obtenu sur la base d'un accord très fragile, mais néanmoins développé dans le cadre des Nations Unies et avec consultation des instances régionales les plus concernées. Il s'agit d'une action que beaucoup considèrent comme parfaitement légale du point de vue du droit international, tout au moins au regard du processus décisionnel qui a été suivi.

Il est intéressant à ce stade de considérer l'usage de la force armée sous l'angle du DIH. Le droit international humanitaire, ou *jus in bello*, régit la manière dont la guerre est conduite. À vocation purement humanitaire, cette branche du droit vise à limiter les souffrances causées par la guerre, indépendamment de considérations ayant trait à la justification, ou aux motifs, ou encore à la prévention de la guerre, couvertes par le *jus ad bellum*²¹. S'il est vrai que la décision de recourir à l'usage de la force demeure une question de *jus ad*

20 Voir «Frappes aériennes ou pas, Kadhafi menace Benghazi», dans *L'Express*, 17 mars 2011, disponible sur: http://www.lexpress.fr/actualite/monde/frappes-aeriennes-ou-pas-kadhafi-menace-benghazi_973573.html?xtor=x (dernière consultation octobre 2011).

21 Voir ICRC, «DIH et autres régimes juridiques: *jus ad bellum* et *jus in bello*», 29 octobre 2010, disponible sur: <http://www.icrc.org/fre/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/jus-in-bello-jus-ad-bellum/overview-jus-ad-bellum-jus-in-bello.htm> (dernière consultation décembre 2011).

bellum qui ne peut trouver sa base juridique dans le *jus in bello*, la combinaison de l'article 1 commun aux Conventions de Genève de 1949 et de l'article 89 du Protocole Additionnel I de 1977²² forme en quelque sorte un point de contact entre *jus ad bellum* et *jus in bello*. Une partie de la doctrine juridique, notamment les Commentaires du CICR²³, reconnaît en effet la possibilité donnée par la combinaison de ces deux articles de recourir à la force pour faire cesser les violations du DIH dans la mesure où cela se fait dans le cadre de la Charte des Nations Unies. Si cette lecture est disputée, à tout le moins pouvons-nous noter que rien dans le DIH ne permet d'interdire le recours à la force armée pour mettre en œuvre les obligations contenues dans les articles précités, à condition que cela se fasse dans le respect de la Charte. Cela ne signifie pas qu'il puisse être considéré que le DIH donne une base juridique à l'usage de la force, cette dernière relevant exclusivement de la Charte des Nations Unies. Les mesures de mise en œuvre de l'obligation de moyens décrite dans l'article 1 commun relèvent des États, indépendamment et par le biais du mécanisme de sécurité collective décrit par la Charte. Pour revenir à la protection des civils, nous voyons donc par là que celle-ci, étant de la première responsabilité des États, peut le cas échéant – lorsque l'État n'assume pas cette responsabilité, être « transférée » à la communauté internationale et assumée par cette dernière. Si cette responsabilité se concrétise par un usage de la force armée, un tel usage de la force doit évidemment être conforme aux règles pertinentes du DIH.

En effet, il va de soi que, comme toute action armée, des actions militaires avec pour objectif déclaré de protéger des civils doivent être conduites avec le plus grand respect des civils et en conformité avec les règles pertinentes de DIH. Dans le cas de la Libye, il apparaissait donc indispensable qu'un examen sérieux et régulier de la façon dont les hostilités seraient menées fût mis en place. Pour des organisations humanitaires ayant à cœur de veiller au respect de la vie et de l'intégrité des personnes affectées, et au premier chef pour le CICR en sa qualité de gardien du DIH, le défi était de savoir mener ce travail, base nécessaire pour développer de façon crédible un discours sur le respect du DIH relatif à la conduite des hostilités, fondé sur le droit et renseigné par l'examen des faits.

Le CICR a ainsi adressé plusieurs rappels du droit à tous les protagonistes, que ce soit le gouvernement libyen, l'opposition armée représentée par le CNT, les membres de la coalition et l'OTAN. Ces rappels du droit humanitaire se firent à diverses reprises au gré de l'évolution de la situation. Ils concer-

22 Conventions de Genève, Article 1 commun : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances ». Protocole Additionnel I (PA I), art. 89 : « Dans les cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies ».

23 Voir Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (éd.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, p. 1035.

naient la protection des personnes ne prenant pas ou plus part aux hostilités, la conduite des hostilités, le respect de la mission médicale, ou encore le traitement des personnes disparues et décédées.

Outre ces rappels, nous pouvons aussi signaler comment le CICR eut l'occasion de contribuer rapidement après le début du conflit à un code de conduite destiné aux combattants de l'opposition armée, pour ce qui relevait de la question des obligations liées au respect du DIH²⁴.

La politisation de la protection des civils

Il est sans doute approprié de rappeler cette évidence que le concept de protection n'est pas le seul apanage ou responsabilité de l'action humanitaire. La protection physique face à un danger reconnu comme imminent dépasse incontestablement le champ d'action possible des organisations humanitaires lorsqu'un État déclare explicitement ses intentions de ne pas respecter ses obligations.

Dans l'environnement politico-médiatique de la crise libyenne, la notion de protection des civils s'est vue de plus en plus fréquemment associée aux acteurs politiques et militaires – non seulement nationaux mais aussi internationaux. L'argumentaire développé pour justifier l'usage de la force armée s'est appuyé sur la notion de protection des civils. Or cette notion est aussi centrale dans le *jus in bello*. Le *jus in bello* – préoccupé des seuls aspects humanitaires d'un conflit et non des motifs ni de la légalité du recours à la force – se situe hors du champ politique, alors que le *jus ad bellum* – qui cherche à limiter le recours à la force entre États – est au cœur du débat politique dans le cadre du mécanisme de sécurité collective des Nations Unies. Nous voyons donc que la même notion, la protection des civils, se trouve utilisée tour à tour et simultanément dans des registres fondamentalement divers : l'un résolulement détaché de politique et l'autre imprégné de celle-ci.

La résolution 1973 et l'action armée qui en découlent relèvent donc d'une décision politique. La protection au titre du respect du DIH s'inscrit quant à elle dans une logique juridique. Les mesures prescrites par le DIH sont applicables par toutes les parties dès le début d'un conflit armé, de même que sont applicables en tout temps les dispositions non dérogeables du droit international des droits de l'homme (e.g. droit à la vie, prohibition de la torture, garanties judiciaires). La valeur et l'application de ces règles ne doivent pas être affectées par les incertitudes relatives à la portée juridique du concept de R2P ni par sa politisation excessive. L'appréciation de l'applicabilité du DIH n'a de fait aucun rapport en soi avec les processus de décision menant ou pas au déclenchement d'une intervention destinée à protéger les civils par décision du Conseil de sécurité, par le biais de la R2P ou non. Il en résulte que, en se

24 Pour le texte du code de conduite, voir « Une collection de codes de conduite établis par des groupes armés », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/2*, Vol. 93, disponible sur : <http://www.cicr.org/fre/assets/files/review/2011/irrc-882-codes-conduct-fre.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

cantonnant au seul DIH, les efforts à mener pour promouvoir son application sont nécessaires dès les prémices (et même avant dans une optique de prévention) d'un conflit armé et cela sans lien aucun avec les controverses éventuelles autour de la considération d'une intervention armée, comme ce fut le cas avec la Libye. Ainsi lorsque le CICR ou une autre organisation se réclamant du DIH invoque la protection des civils, un tel appel vise d'abord et avant tout les parties au conflit et ne doit pas être perçu comme un appel à l'usage de la force par des forces extérieures, fût-ce avec blanc-seing onusien. Il y a donc un véritable enjeu dans le fait de veiller à ce que les efforts pour une application du DIH ne soient pas escamotés par des débats liés à l'interprétation politique de la notion de protection des civils dans le cadre du recours à l'usage de la force, qu'il y ait ou non référence à la R2P.

En conséquence, les humanitaires doivent avoir comme souci constant d'éviter que ne s'installe dans les esprits une confusion autour de la notion de protection des civils. Une telle confusion pourrait s'avérer dommageable pour les organisations qui, comme le CICR, essaient sans relâche de promouvoir la notion de protection des civils dans les situations de conflit armé en convaincant les États et parties directement responsables de satisfaire à leurs obligations, codifiées par le DIH. Ces organisations poursuivent une approche qui vise à limiter les dangers auxquels les personnes civiles sont exposées et mettre un terme ou prévenir des abus, en se plaçant dans le cadre de normes conventionnelles et coutumières. La mise en œuvre de cette action de protection est significativement différente de celle invoquée dans le cadre du *jus ad bellum*, qui entreprend une action coercitive en mêlant à des principes de droit des considérations à résonances politique, diplomatique, et pouvant aussi relever d'un sentiment d'impératif moral.

Le positionnement public des humanitaires quant à l'usage de la force pour protéger les civils

Le fait de démontrer par leurs paroles et leurs actes la spécificité des activités de protection que mènent les humanitaires ne suffit pas nécessairement à exempter ces derniers d'adopter un positionnement et une communication sur un sujet comme l'intervention armée en Libye. Se pose en effet le dilemme du positionnement public des acteurs humanitaires par rapport à l'usage de la force pour la protection des civils. Face à des considérations sur la politisation et sur l'enchevêtrement de notions et principes aux interprétations et concrétisations diverses, il s'agit pour les humanitaires d'une question de communication délicate à appréhender, mais sans doute impossible à esquiver : les acteurs humanitaires doivent se distinguer et soutenir leur interprétation strictement humanitaire de notions et principes que d'autres utilisent abondamment avec des significations diverses. Les organisations humanitaires se présentent comme « *principled* » (c'est-à-dire fondant leur action sur les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance) et parfois catégorisées

comme « dunantistes » se voient dans une position assez inconfortable. D'un point de vue moral comme au nom de la constance à l'égard de leurs principes, beaucoup d'entre elles ne peuvent ni ne veulent ouvertement légitimer ou appeler de leurs vœux une action militaire, quand bien même celle-ci aurait pour objectif unique de protéger des civils. Une telle promotion entacherait leur capacité générale d'action liée à la perception de leur neutralité. Elles ne peuvent pas non plus condamner une telle intervention sur le fond car elles pourraient donner l'impression qu'elles nient le danger physique encouru par certaines populations (tout en étant parfaitement impuissantes à y remédier) ou qu'elles contestent les mérites objectifs de certains aspects de l'action (comme par exemple les efforts de l'OTAN pour maintenir un accès libre et exempt de mines au port de Misrata durant tout le siège de la ville entre avril et août 2011 par les troupes loyalistes). Un discours qui reviendrait à contester les décisions de la communauté internationale exprimées par la voix du Conseil de sécurité serait totalement incompris des populations affectées et d'une grande partie de la communauté internationale, mais aussi difficilement tenable politiquement sur la scène internationale et discutable sur le plan de l'interprétation du droit.

La voie la moins périlleuse pour les humanitaires consisterait sans doute à se tenir à un partage des rôles (*jus ad bellum* – usage de la force et R2P – gouvernements versus *jus in bello* – DIH – humanitaires) et à laisser tout débat portant de près ou de loin sur l'interprétation extensive de la protection des civils aux politiques et aux États. Ceci semblerait particulièrement adapté vis-à-vis du concept de R2P, en tant qu'illustration de la protection des civils s'adressant spécifiquement aux États. Cette attitude de retenue serait vraisemblablement la plus viable diplomatiquement, évitant ainsi de mettre les organisations humanitaires dans une position d'« entre deux feux », entre États résolument sceptiques et intransigeants sur la notion de souveraineté et États promoteurs d'une légitimité de principe à la contestation de la souveraineté absolue des États.

Au-delà de ces préoccupations, de différentes manières selon leurs mandats, leurs missions et leurs identités propres, les organisations humanitaires peuvent également rappeler que toute forme d'intervention armée comporte des risques, que celle-ci ne devrait sans doute être engagée que comme dernier recours et qu'elle ne saurait ignorer la protection des personnes, telle que prévue par le droit.

Plus précisément il est possible de souligner les effets non attendus et pervers d'une telle intervention. À court terme, ces effets peuvent constituer en des dommages collatéraux liés aux opérations militaires et des risques de représailles sur les civils bien plus importants que les malheurs qu'ils étaient censés empêcher. À long terme, il peut s'agir de l'émergence d'un amalgame dommageable avec la notion de protection garantie par le *jus in bello* et d'un affaiblissement subséquent du droit, de la mise en danger des acteurs humanitaires ou d'une limitation de leur capacité d'intervenir, de la méfiance accrue des États sur la notion de protection en général.

Points de vue divergents

Concluons cette partie en établissant que la résolution 1973, en ravivant les craintes soulevées lors des débats théoriques des années 1990 et 2000 autour des concepts de droit puis devoir d'ingérence et de R2P, a aussi remis en lumière l'enjeu de politisation autour de l'humanitaire, quand l'action humanitaire est perçue et parfois utilisée comme un vecteur de politique étrangère ou de projection de puissance.

Les États, principalement occidentaux, qui sont les plus actifs promoteurs de la R2P considèrent que l'utilisation de la force à des fins humanitaires est un devoir dans certaines circonstances (convergence entre devoir d'ingérence et notion de « guerre juste »²⁵).

Les États émergents, souvent en phase d'affirmation de puissance, de même que des champions du respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale comme la Chine et la Russie, ont une défiance viscérale vis-à-vis de la R2P et considèrent donc l'argument humanitaire comme un alibi destiné à justifier tout type d'ingérence (militaire ou non) dans les affaires internes des États. Dans un cas, l'humanitaire est invoqué comme un auxiliaire opportun d'une politique plus large. Dans le deuxième, ce même humanitaire est associé à une désapprobation générale d'une politique jugée au mieux trop interventionniste, au pire résolument néo-impérialiste. Dans un cas comme dans l'autre, l'humanitaire est mis à mal.

Ayant établi ce constat d'amalgame ou d'utilisation détournée de la notion d'humanitaire, nous nous proposons de considérer la confusion à laquelle sont parfois eux-mêmes soumis les principes de l'action humanitaire, alors que ceux-ci gardent plus que jamais toute leur pertinence.

Humanité, neutralité, impartialité et indépendance : les imperfections et approximations de la mise en pratique de principes qui demeurent essentiels

Comme vu précédemment, dans certaines situations l'engagement de moyens militaires est considéré par certains comme le seul moyen de sauver des vies. La Libye à la veille de l'adoption de la résolution 1973 s'imposa comme un de ces cas. L'espace dans lequel interviennent les humanitaires devient alors un espace pluriel et polymorphe, dans lequel cohabite une gamme très diverse d'acteurs, animés par des motivations singulières et agissant selon une gamme de modes opératoires propres. Les activités présentées comme « humanitaires » effectuées par des acteurs non humanitaires sont facilement génératrices de confusion, puisqu'elles attribuent un même label à des

25 Michael Walzer, par exemple, dit : « Je crois en effet qu'il existe des guerres justes et même moralement nécessaires ». Voir son interview avec Dominique Simmonet, « Michael Walzer : 'La guerre contre la terreur ne peut pas être unilatérale' », dans *L'Express*, 25 octobre 2004, disponible sur : http://www.lexpress.fr/culture/livre/la-guerre-contre-la-terreur-ne-peut-pas-etreunilaterale_820027.html (dernière consultation décembre 2011).

approches et des intentions différentes. Dans une note d'information de mai 2011, le *Overseas Development Institute* (ODI) concluait son exposé comme suit :

En Libye, tout comme en Afghanistan, en Iraq et au Pakistan, toute confusion entre les objectifs humanitaires, militaires et politiques peut avoir de lourdes conséquences sur la population civile, mettant en péril les efforts déployés pour atteindre les objectifs partagés consistant à sauver des vies et fournir de l'aide²⁶.

Le risque principal pour l'acteur humanitaire traditionnel est donc celui de voir sa perception brouillée par la confusion des intérêts, objectifs et mandats de la pluralité d'acteurs, avec des risques pour l'accès ou la sécurité. D'où la bataille maintes fois engagée sur le droit à user et à abuser du terme « humanitaire », dans le but de préserver un espace pour une action strictement humanitaire, à savoir impartiale, neutre et indépendante.

Cependant, la confusion existe également au sein même de la communauté des acteurs humanitaires. Au-delà d'une controverse d'ordre sémantique sur les nuances dans les définitions des principes humanitaires, la question est bien de se pencher sur l'application très variable qui est faite de ces principes.

Sous l'influence du travail de mobilisation du CICR autour de ses principes d'action, de par la propre histoire de certaines organisations non gouvernementales (Médecins Sans Frontières par exemple) et enfin du fait de leur intronisation officielle dans les résolutions humanitaires de l'ONU de 1991²⁷ et 2003²⁸, les principes d'humanité, neutralité, impartialité et indépendance se sont affirmés comme des piliers de l'action humanitaire. Ceci au point que pour certains tenants de l'humanitaire, ces principes seraient présentés comme le cadre de référence nécessaire de la « véritable » et authentique action humanitaire²⁹.

Cette pratique de labellisation de l'action humanitaire se heurte à la réalité. En Libye comme dans d'autres contextes, l'ardeur avec laquelle les acteurs humanitaires (agences des Nations Unies, organisations non gouvernementales) dans leur ensemble ont défendu verbalement les principes

26 Overseas Development Institute (ODI), « Libye: la possible confusion humanitaire-militaire en question », note d'information, mai 2011, disponible sur: <http://humanitaire.revues.org/index936.html> (dernière consultation décembre 2011).

27 Assemblée générale des Nations Unies, résolution AG 46/182, 19 décembre 1991.

28 Assemblée générale des Nations Unies, résolution AG 58/114, 5 février 2004.

29 Par exemple, la politique humanitaire du Royaume Uni énonce une série d'engagements à respecter les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Voir Department for International Development (DFID), « Humanitarian principles and policy », disponible sur: <http://www.dfid.gov.uk/what-we-do/key-issues/humanitarian-disasters-and-emergencies/humanitarian-principles-and-policy/> (dernière consultation octobre 2011). Pour OCHA, les principes humanitaires constituent les fondations essentielles de l'action humanitaire. Voir OCHA, « Que signifient les principes humanitaires? », disponible sur: http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_French.pdf (dernière consultation octobre 2011).

d'indépendance et de neutralité n'a pas toujours été confirmée dans les faits³⁰. Naturellement les plus exposés à un amalgame avec leur aile politique et militaire, les humanitaires onusiens ont en effet tenté de se préserver un espace autonome et de prendre leurs distances d'avec les mécanismes politiques de l'ONU. À cet effet, ils ont invoqué les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et se sont faits les porte-parole de tout le monde humanitaire. Cette démarche n'est pas une particularité du conflit libyen. Elle est constatée partout où des acteurs humanitaires, liés volontairement ou pas à des processus non strictement humanitaires (par exemple politiques ou judiciaires) s'évertuent néanmoins à présenter leurs activités comme neutres et indépendantes. Il est à craindre que cette distorsion, qui n'est pas le seul fait du contexte libyen, n'affaiblisse peu à peu la valeur même de ces principes.

En définitive, est-il opportun pour les acteurs humanitaires de poursuivre de façon collective et indistincte sur la voie de la promotion permanente et uniforme de la « *principled* » action ? La réalité d'un modèle humanitaire universel fondé sur ces principes n'est souvent pas plus qu'un discours. Plutôt que d'insister sur le respect des principes humanitaires pour toute action humanitaire, ne serait-il pas plus adéquat de reconnaître la coexistence de plusieurs actions humanitaires, certaines « *principled* » et d'autres non, sans nécessaire jugement de valeur ? En ce sens, une réflexion de la part des acteurs humanitaires sur les principes humanitaires apparaît de plus en plus justifiée et même souhaitée³¹. Peut-être aussi que cela permettrait de modeler le discours vis-à-vis des autres acteurs et aiderait à établir des ponts avec ceux-ci, notamment les communautés locales et les nouveaux intervenants issus du privé. Cela concourrait certainement à clarifier la cohabitation entre acteurs divers au sein de cet espace humanitaire pluriel et inévitablement partagé. Enfin, l'épisode libyen est la démonstration de l'exigence opérationnelle et donc incarnée au-delà du discours ou de la posture, que requiert une action menée véritablement sur les principes de neutralité, d'indépendance et d'impartialité. C'est aussi la démonstration des possibilités que cette exigence dûment observée ouvre en termes d'accès aux populations. Car si l'impartialité est une exigence fondamentale, on pourrait dire éthique, de l'action humanitaire – elle en est aussi avec l'« humanité » la seule exigence juridique au regard des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels – la neutralité et l'indépendance se posent comme des principes d'action. Ces principes outils aident les acteurs humanitaires à construire l'acceptation nécessaire auprès des populations et des différentes parties prenantes d'une situation donnée.

30 Voir, entre autres déclarations, le discours de Valerie Amos au Conseil de sécurité sur la situation humanitaire en Libye, le 9 mai 2011, disponible sur : http://ochanet.unocha.org/p/Documents/USG%20Amos%20briefing%20to%20the%20Security%20Council%20on%20Libya_9%20May%202011.pdf (dernière consultation octobre 2011).

31 Simon Schorno, « MSF on the politics of humanitarian action », *intercrossblog.icrc.org*, 27 janvier 2012 : « Mr. Neuman explains why an honest debate about the realities of humanitarian action is today necessary and healthy, not only for MSF but for all humanitarian actors ».

En dernière partie et du point de vue d'un observateur humanitaire informé, nous allons faire un peu de prospection quant au concept de R2P et reviendrons sur la question du DIH à travers la crise libyenne.

L'avenir de la « guerre humanitaire » : compréhension diverse de la R2P et pertinence confirmée du droit international humanitaire après la Libye

La guerre en Libye était-elle « humanitaire » ?

Puisque une des raisons d'être de cet article est de rappeler que les mots ont un sens, il est fort à propos de se demander si l'intervention en Libye pourrait légitimement ou abusivement être qualifiée d'« humanitaire ». La question est donc : le fait d'engager une opération militaire dans le but explicite de sauver des vies permet-il de qualifier cette même opération d'« humanitaire » ?

La considération de deux critères peut donner des pistes pour fournir une réponse à cette question : la motivation (l'intention) et l'impartialité de l'action « militaro-humanitaire ». D'une part, cette motivation ne doit pas masquer sous un label humanitaire des objectifs autres tels que politiques ou militaires. D'autre part, le principe soutenant l'action dans sa dimension de secours et de protection doit être celui de l'impartialité, principe cardinal auquel tout acteur prétendant poursuivre une action humanitaire ne devrait pas déroger. Dans le cas de l'intervention libyenne, il conviendrait donc d'évaluer le déroulement des actions militaires de mars à novembre 2011 à l'aune des deux critères de motivation et d'impartialité. L'appréciation de la motivation réelle peut se nourrir de l'examen des faits ainsi que des discours et positions prises par les membres de la coalition. En l'espèce, même si les communications de l'OTAN auprès du comité de suivi des Nations Unies s'attachaient à justifier toute opération par la protection des civils, les déclarations politiques prônaient régulièrement le changement de régime, sans que l'on puisse raisonnablement faire un lien direct et permanent entre ce prétendu nécessaire changement de régime et la nécessaire protection des civils face à un danger imminent. Même pour un observateur non averti, les opérations militaires ne paraissaient pas toutes avoir un lien direct avec la prévention d'actes contre des civils. Quant à l'impartialité, certaines voix se sont élevées pour dénoncer des atteintes contre des civils ou non-combattants par des soldats de l'opposition armée, que ce soit des actes individuels ou la conséquence d'une tactique militaire n'épargnant pas suffisamment les civils. Il n'est pas le propos de cet article de faire un examen de ces allégations. Il est par ailleurs difficile sans une recherche plus approfondie de déterminer si dans certains cas une action de la coalition aurait été en mesure d'interrompre ou gêner ces atteintes à la population civile, et il faudrait parvenir à apprécier véritablement les efforts faits en matière de distinction et de proportionnalité par les forces du CNT. Une chose est certaine cependant : à notre connaissance, et donc sans avoir

tout l'éventail des actions et des intentions, à aucun moment la mission de protection des civils confiée à la coalition n'a été envisagée comme pouvant aussi trouver une mise en œuvre dans le cas de civils menacés par les actions de l'opposition armée. Nous pouvons donc soutenir qu'au vu des informations à notre disposition et considérées selon les critères de motivation et d'impartialité, l'opération engendrée par la résolution 1973 ne saurait être qualifiée d'« humanitaire », même si elle visait en partie à sauver des vies. Il est dès lors important de reconnaître que la même terminologie, à savoir la protection des civils, peut d'une part soutenir des actions politico-militaires et d'autre part constituer aussi l'un des axes principaux de l'action « humanitaire », avec des réalités et des principes directeurs fondamentalement différents. Ce constat ne signifie pas qu'il n'y ait pas d'arguments moraux soutenable pour la résolution 1973, comme vu plus haut avec la notion de guerre juste, ni que dans son application certes ni neutre, ni impartiale, ni humanitaire, la résolution 1973 n'ait pu générer des effets positifs évidents en matière de protection des civils. Ce constat signifie juste qu'à l'examen des intentions et de l'impartialité de l'action, il serait certainement erroné de parler d'intervention « humanitaire ». À cela, il faut également ajouter que l'approche humanitaire, qui fonde son action sur l'accord des parties, est fondamentalement antinomique avec l'usage de la force armée, a fortiori quand celle-ci est dirigée contre un camp particulier. Enfin, en rappelant aussi que toute guerre fait des victimes, nous pouvons conclure que même si le motif premier d'une guerre était de mettre un terme à des violations graves des droits de l'homme ou du droit international humanitaire, cela ne suffirait pas à en faire une « guerre humanitaire ».

Qu'en est-il du principe de la R2P au sortir de la crise libyenne ?

Sans vouloir se prononcer sur la question de savoir si l'opération libyenne était de la R2P ou simplement un usage de la force dans l'objectif de protéger les civils par l'activation des moyens de restaurer la paix et la sécurité internationale, la R2P a été suffisamment débattue pour que l'on puisse s'interroger sur l'impact de la crise libyenne sur ce concept. Les avis sont particulièrement tranchés. Si la plupart des analystes, tout en concédant que le déclenchement de l'opération était presque un cas d'école pour la R2P, considèrent que le principe a été dévoyé, les conclusions diffèrent largement³². Fin octobre 2011, Marcel Boisard, ancien sous-secrétaire général de l'ONU, déclare :

Rien n'a été respecté. Aucun cessez-le feu n'a été véritablement négocié. La domination exclusive du ciel fut utilisée pour appuyer les insurgés. La protection des civils fut le prétexte pour justifier n'importe quelle opération. ... Il ne s'agissait plus de protéger, mais de changer de régime. ... Le

32 David Rieff, « Muammar el-Qaddafi's threat in March to unleash a bloodbath in rebel-held Benghazi was just the kind of extreme instance that R2P's framers had in mind », dans *International Herald Tribune*, 8 novembre 2011.

principe de « responsabilité de protéger » est mort en Libye, comme celui de l'« intervention humanitaire » avait péri en Somalie, en 1992³³.

David Rieff, lui, tout en soulignant le risque moral que comporte la notion de R2P en ce sens que la guerre même juste a son lot de barbarie, considère que ce concept, quand il est détourné, représente une menace pour la légitimité du système international qui l'a actionné³⁴. Quant à Nathalie Nougayrède, elle rapporte dans *Le Monde* les propos suivants : « Selon l'ambassadeur indien auprès des Nations Unies, 'la Libye a donné un mauvais nom à la R2P'. Son homologue russe accuse l'OTAN d'avoir bombardé des zones civiles au nom de la 'protection des civils' »³⁵. Nous pouvons ainsi nous interroger, comme Philippe Boloïon de *Human Rights Watch*, si la R2P ne serait pas devenue « un dommage collatéral de l'opération en Libye »³⁶.

Étant donné qu'il s'agit d'un principe dont l'utilisation relève de la politique, il est instructif à ce stade de considérer ce que déclarent certains États.

Parmi les plus influents détracteurs de l'intervention libyenne, les États du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), dans une lettre adressée le 7 décembre 2011 à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité des Nations Unies, appelaient à ce que fût procédé un examen profond de la conformité des actions prises par la coalition avec les dispositions des résolutions 1970 et 1973. Dans un même paragraphe traitant significativement à la fois de la Libye et de la Syrie, les États du BRICS insistaient sur le fait que toute interférence extérieure dans les affaires syriennes menée en dehors de la charte des Nations Unies devait être exclue. Ces positions très strictes tendraient à renforcer le sentiment que cette première mobilisation, même seulement implicite, du volet coercitif et armé du troisième pilier de la R2P fait *de facto* office de repoussoir. S'il est vrai que l'exemple libyen joue sans doute en défaveur d'une action plus déterminée du Conseil de Sécurité dans des contextes comme la Syrie, voire même le Sud Kordofan au Soudan, il serait prématuré d'enterrer trop vite un concept qui, s'il était appliqué de façon impartiale, remporterait un soutien assez général. À ce titre, l'initiative que prit le Brésil fin 2011 est intéressante, en ce sens qu'elle reprend sous une autre formulation l'idée des critères d'application de la R2P laissés en-dehors des textes du Sommet Mondial de 2005. Le Brésil propose en effet de considérer le concept de *Responsibility while Protecting*³⁷. Il s'agirait de s'accorder sur une série d'éléments qui permettraient de s'assurer que le concept de R2P ne puisse être détourné à des

33 Marcel Boisard, « La responsabilité de protéger, un principe jetable et à usage unique », dans *Le Temps*, 28 octobre 2011.

34 D. Rieff, *op. cit.*, note 32.

35 Nathalie Nougayrède, « Réguler l'ingérence », dans *Le Monde*, 24 septembre 2011.

36 *Ibid.*

37 Assemblée générale des Nations Unies, 66^e session, points 14 et 117 de l'ordre du jour. Lettre datée du 9 novembre 2011 du Représentant permanent du Brésil auprès des Nations Unies adressée au Secrétaire Général, doc. NU A/66/551-S/2011/701, 11 novembre 2011, disponible sur : <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

fins autres que la protection des civils, comme par exemple le changement de régime. En particulier la communauté internationale devrait au préalable et dans chaque cas effectuer une analyse détaillée des éventuelles conséquences de toute intervention militaire, dans le souci de ne pas aggraver des conflits existants, de ne pas aboutir à la propagation d'activités terroristes, de ne pas engendrer de nouveaux cycles de violence qui pourraient rendre *in fine* les populations civiles encore plus vulnérables. Sans dissenter plus loin, nous pouvons donc constater que le concept de R2P va continuer d'être débattu, que les conditions de son applicabilité seront peut-être mieux définies et affinées, notamment dans un souci d'*accountability* et de responsabilité qui n'est pas, soit dit au passage, sans rappeler le souci de « *do no harm* » et d'*accountability* des acteurs humanitaires. Notons enfin que le concept conserve toute sa pertinence pour les Nations Unies, si l'on en juge par ce communiqué du centre d'information de l'ONU à New York le 18 janvier 2012 : « Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a encouragé les États membres des Nations Unies à faire de la 'Responsabilité de protéger' une réalité en 2012, rappelant notamment que 'la prévention ne veut pas dire détourner le regard en temps de crise, avec l'espoir vain que les choses s'améliorent' »³⁸.

La crise libyenne : une défense et illustration de l'importance de l'acquis juridique et des protections offerts par le DIH

Cas de R2P *stricto sensu* ou non, l'opération libyenne dans sa singularité nous démontre qu'opérationnaliser un tel concept est fondamentalement plus compliqué que de l'énoncer. Du fait même que cette doctrine n'est pas une norme, elle est encore plus sujette comme nous l'avons vu à une utilisation sélective, au cas par cas. Cela n'en fait pas forcément une construction hypocrite, mais cela la prive de deux attributs fondamentaux : la prévisibilité (et donc une certaine fiabilité) et l'impartialité. Par contraste la pertinence du DIH n'en apparaît que plus forte et il s'agit certainement là d'un autre enseignement de la crise libyenne. S'il est vrai que l'application du DIH se heurte toujours à des considérations politiques, le DIH s'impose de par sa nature juridique et engage la responsabilité des États. Bien avant de s'affronter sur les notions de R2P ou d'ingérence, les États se sont engagés à respecter et faire respecter un ensemble de dispositions et de mesures à même d'offrir une véritable protection aux populations et dont le champ est beaucoup plus large que celui de la R2P³⁹. Nathalie Herlemont-Zoritchak, deux ans avant la crise libyenne, formulait une recommandation très appuyée à l'encontre des États : « La responsabilité de protéger, c'est d'abord, pour les États, faire montre d'une réelle volonté d'appliquer le DIH, sans dérogation diplomatique possible. Commençons par

38 Ban Ki-moon, « Address to Stanley Foundation Conference on the Responsibility to Protect », 18 janvier 2012, disponible sur : http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1433 (dernière consultation janvier 2012).

39 Article 1 commun aux Conventions de Genève.

là, et les chemins de traverse paraîtront moins essentiels »⁴⁰. Cette déclaration a le mérite de rappeler que pour promouvoir la protection des civils en cas de conflit armé, la première responsabilité est de promouvoir l'application du DIH, sans qu'il soit nécessairement opportun ni toujours utile de faire appel à des notions n'ayant pas de force juridique.

Cette promotion du DIH est une responsabilité permanente pour les États. Il serait d'ailleurs important de faire plus de prévention dans certains pays. Force est de constater que préalablement au conflit, la Libye était une sorte de *terra incognita* pour le DIH. Les organisations comme le CICR n'étaient pas engagées dans un vrai travail de diffusion du DIH auprès d'autorités libyennes peu réceptives. Quant à l'ensemble des États parties aux Conventions de Genève et donc à ce titre tenus de promouvoir le DIH, cette action n'a selon toute vraisemblance guère trouvé de place dans leurs échanges avec la Libye de Khadafi. La crise libyenne devrait donc inciter à engager davantage un travail de prévention des violations du droit, en amont des crises et distinct du travail visant à prévenir un conflit, dans le but de susciter une meilleure observation des dispositions du DIH si un conflit armé devait survenir⁴¹.

En dépit du faible niveau de pénétration du DIH dans la Libye de Khadafi, la crise libyenne a aussi démontré toute la valeur d'une action strictement humanitaire et fondée sur le DIH. Pendant toute la période des opérations aériennes, le CICR a pu mener ses activités dans les zones contrôlées par le gouvernement comme dans celles aux mains du CNT. À nouveau, insistons sur le fait que cela fut possible grâce à la neutralité et à l'indépendance, réelles et comprises comme telles, et à l'absence totale de lien avec d'autres actions nourries de motivations politiques, y compris celles conçues et menées en référence à la responsabilité de protéger. Parallèlement à son action de secours, en toute transparence, l'organisation a procédé à des recueils de témoignages, analysé les situations grâce à une présence réelle sur le terrain, et recueilli ainsi des informations fiables pouvant être soumises, dans le cas de violations constatées, avec les parties concernées dans un dialogue confidentiel.

Ce constat devrait être un encouragement aux organisations humanitaires à continuer de mener leur travail d'assistance et de protection humanitaire en référence étroite avec le DIH, en l'absence de toute connotation politique. La crise libyenne a donc démontré qu'il était encore possible, dans des contextes complexes, de développer des activités que seule rend réalisable une présence physique, aux côtés des populations et de partenaires locaux, dans une approche ancrée dans les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

En ce sens, il s'agit d'une invitation aux organisations humanitaires à poursuivre un travail strictement humanitaire et fondé sur les principes.

40 Nathalie Herlemont-Zoritchak, « Droit d'ingérence et droit humanitaire : les faux amis », dans *Revue Humanitaire, Enjeux, Pratiques, Débats*, 23 décembre 2009.

41 Voir « La doctrine du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de prévention, dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2009*, Vol. 91, pp. 299-316, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p4024.htm> (dernière consultation décembre 2011).

L'avenir de la « guerre humanitaire » et l'évolution des relations internationales

La résolution 1973 a été rendue possible grâce à un faisceau de circonstances très particulières et a très vite suscité des réactions négatives chez certains membres du Conseil de sécurité. Au terme de l'opération, si l'un des protagonistes considéré par la communauté internationale comme constituant un risque pour sa propre population a été éliminé, il est d'une part difficile de savoir si le bilan des dommages faits à la population civile – du fait de cette intervention – semblerait plutôt meilleur que celui estimé d'une non-intervention et, d'autre part, le recul manque sur ce que sera le parcours de la Libye post-Kadhafi pour effectuer une analyse comparée des dommages réels et supposés. Quoi qu'il en soit, le tumulte dans le concert des Nations aura laissé des traces durables et l'opération elle-même n'aura pas été exempte de grandes souffrances pour la population civile. Une telle promotion armée de la protection des civils (dans un cadre de R2P ou pas) pourrait être extrêmement difficile à mettre en œuvre dans le futur selon l'évolution des rapports de forces au sein de la communauté internationale.

En conséquence, ces difficultés pourraient être autant de motifs pour chercher à redoubler d'efforts afin d'éviter de recourir à l'action armée, fût-ce comme dernier ressort. Par la profusion des analyses et des réactions que la situation libyenne produisit, la résolution 1973 et sa mise en œuvre feront date. Il y aura un « avant » et un « après ». Les gouvernants d'un État s'attaquant violemment à leur population civile savent désormais qu'une réaction allant jusqu'à l'usage de la force à leur encontre est possible, même si pas toujours probable. Il peut donc résulter de ce constat une dynamique progressive de dissuasion, à l'instar de ce à quoi on a commencé d'assister avec la mise en pratique de la justice pénale internationale. La pratique crée de la dissuasion. Douze ans après l'intervention au Kosovo, la notion de « guerre humanitaire » vient de connaître une nouvelle incarnation et crée ainsi un nouveau précédent, même si chacun sait qu'elle ne saurait être désintéressée et dénuée d'intentions politiques. S'il n'est donc absolument pas certain que la résolution 1973 soit l'annonce d'une nouvelle tendance consistant à davantage recourir à l'usage de la force, nous pouvons en revanche supposer que certains acteurs étatiques reviendront sur la notion de prévention et sur d'autres mesures constitutives de la R2P, y compris des actions de type coercitif, mais pacifique.

Concluons avec un commentaire d'Antoine Rougier, publié en 1910 dans un article sur l'intervention humanitaire :

La conclusion qui se dégage de cette étude, c'est qu'il est pratiquement impossible de séparer les mobiles humains d'intervention des mobiles politiques et d'assurer le désintéressement absolu des États intervenants. Nous ne dirons pas que le respect du droit humain ne sera jamais qu'un motif accessoire d'intervention ; l'histoire a démontré qu'il pouvait parfois être un motif principal, mais ce ne sera jamais un motif unique. Dès l'instant

que les puissances intervenantes sont juges de l'opportunité de leur action, elles estimeront cette opportunité au point de vue subjectif de leurs intérêts du moment. Entre plusieurs actes inhumains dont elles se trouvent spectatrices, elles réprimeront de préférence celui qui par quelque endroit leur est préjudiciable⁴².

Cela souligne la rémanence du débat sur le champ politique et entre les États, toujours vif cent années après, même si de nombreux outils juridiques auront depuis échafaudé et étayé la défense des droits humains. Par effet miroir, mesurons quelle immense avancée aura représenté le développement d'un droit et d'une action humanitaires résolument apolitiques, acquis qui auront à nouveau prouvés leur pertinence en 2011 en Libye.

42 Antoine Rougier, chargé de cours à la Faculté de droit de l'université de Caen, «La théorie de l'intervention d'humanité», dans *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 17, N° 1, 1910, p. 525.

