



HAL
open science

La "responsabilité de protéger" et le recours à la force : leçons libyennes

Arnaud Siad

► **To cite this version:**

Arnaud Siad. La "responsabilité de protéger" et le recours à la force : leçons libyennes. Marie-Dominique Charlier. Regards des doctorants IHEDN sur le Livre blanc défense et sécurité nationale, Institut des hautes études de défense nationale, pp.43 - 50, 2014. hal-03393313

HAL Id: hal-03393313

<https://sciencespo.hal.science/hal-03393313>

Submitted on 21 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La "responsabilité de protéger" et le recours à la force : leçons libyennes

Arnaud SIAD

Politiste, Sciences Po Paris

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 reconnaît « l'émergence de nouveaux principes internationaux tels que la responsabilité de protéger [...] (qui) marquent à la fois un progrès éthique et une évolution stratégique »⁽⁹⁷⁾. En effet, la France s'avère partie prenante de cette évolution puisqu'elle « a fait de la consolidation de ce principe une priorité de son action extérieure »⁽⁹⁸⁾. Toutefois, le document prend acte des réticences suscitées par le concept, puisqu'il estime que « le consensus sur la responsabilité de protéger, tel qu'il s'est exprimé au Sommet mondial de l'ONU en 2005, reste fragile »⁽⁹⁹⁾. Le *Livre blanc* fait enfin état des tensions générées par l'application de ce nouveau principe, entre « l'urgence qui, dans certaines situations, s'attache à la mise en œuvre de la responsabilité de protéger [et] la patience indispensable pour bâtir un consensus international »⁽¹⁰⁰⁾.

En invoquant « la responsabilité de protéger les civils » en Syrie lors de la conférence des ambassadeurs du 27 août 2013, le président de la République, François Hollande, faisait allusion à la R2P⁽¹⁰¹⁾ dont il reconnaissait

⁽⁹⁷⁾ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN)*, Paris, 2013, p. 24.

⁽⁹⁸⁾ *Ibid.*

⁽⁹⁹⁾ *Ibid.*

⁽¹⁰⁰⁾ *Ibid.*, p. 32.

⁽¹⁰¹⁾ Responsabilité de protéger devient R2P dans son abréviation anglo-saxonne.

d'ailleurs le principe dans le même discours⁽¹⁰²⁾. Cette reconnaissance, consacrée dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, ne doit pas mener à faire l'économie d'une analyse conceptuelle de la R2P à l'aune de l'intervention libyenne de 2011. En effet, dans l'esprit de ses concepteurs, dont Kofi Annan fut la figure de proue, la R2P avait pour ambition de fédérer les États autour d'un consensus sur la nécessité, dans certains cas, d'outrepasser l'inviolable souveraineté d'un État⁽¹⁰³⁾. Or, l'intervention en Libye, portée par les Occidentaux avec enthousiasme sous le drapeau de la R2P, a été mal digérée par de nombreux acteurs, dont la Russie et la Chine. S'il y a eu effectivement consensus sur la R2P lors du Sommet mondial de 2005, il importe néanmoins d'en questionner la nature et les contours. Cet éclairage critique se construit selon deux hypothèses :

- Le Sommet mondial de 2005 a défini la "Responsabilité de protéger" non pas comme un mécanisme légitimant des interventions armées, mais comme un rappel à l'État souverain de protéger sa population.
- Face à ce vide institutionnel, la R2P est devenue, dans sa pratique, synonyme d'interventionnisme occidental, contribuant de fait à l'hostilité croissante au concept, particulièrement après l'épisode libyen.

Contexte international

Le contexte international joue un rôle déterminant dans l'évolution d'une norme. Ce postulat est d'autant plus vrai pour la R2P qui, en essence, tente de redéfinir la souveraineté de l'État comme subordonnée à la sécurité des populations civiles. On peut regretter dans le *Livre blanc 2013* une analyse qui privilégie des réponses au coup par coup à des événements très récents (crise économique, pivot stratégique des États-Unis, révoltes arabes, etc.), plutôt qu'une approche globale, systémique et stratégique des évolutions du « système international »⁽¹⁰⁴⁾. Or, pour comprendre la R2P, il faut s'intéresser aux métaparamètres et tenter une description du système global actuel. Nous en retiendrons essentiellement trois :

⁽¹⁰²⁾ Hollande, François, 27 août 2013, discours de M. le président de la République. Consulté le 28 août 2013, sur *France Diplomatie* : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2708_Conference_des_Ambassadeurs_cle8421e4.pdf.

⁽¹⁰³⁾ Annan, K, 16 septembre 1999, "Two concepts of sovereignty", *The Economist*.

⁽¹⁰⁴⁾ LBDSN, Paris, 2013, pp. 27-29.

La fin de la bipolarité et l'hypothèse du "retour des concerts"

La fin de la logique bipolaire, construite sur l'affrontement idéologique entre les deux blocs Est-Ouest, laissait envisager au début des années 1990 un consensus possible sur une redéfinition des termes de souveraineté, au profit de normes libérales. Or, loin de mettre un terme aux logiques d'alliances, la bipolarité a rapidement laissé place à des alliances plus composites. Ainsi, pour Bertrand Badie, on assiste au "retour des concerts", ces regroupements d'États dans un modèle oligarchique et selon des critères culturels, sociaux ou économiques (les G7, G8, G20, etc.) qui, dans un système de mondialisation et d'interdépendance, contribuent paradoxalement à fragmenter le jeu international et nourrir les contestations⁽¹⁰⁵⁾.

Le rôle accru du Conseil de sécurité dans un contexte de légalisation croissante des conflits

La fin de la guerre froide a rendu les délibérations et décisions du Conseil de sécurité plus incertaines, permettant des consensus qui auraient été improbables du temps du rideau de fer⁽¹⁰⁶⁾. Ces consensus ont permis de remettre le Conseil de sécurité au centre des négociations internationales dans un contexte de légalisation des conflits. En effet, légalité et légitimité sont devenues synonymes aux yeux des commentateurs et des décideurs politiques qui recherchent une résolution onusienne pour appuyer la validité morale d'une intervention⁽¹⁰⁷⁾.

La redéfinition de la notion de "guerre"

Cette redéfinition porte sur deux points. Premier constat, la grande majorité des conflits contemporains sont internes aux États : à leur racine se trouvent des tensions sociales, souvent engendrées par des contrats sociaux lacunaires. Ensuite, et dans le prolongement du premier constat,

⁽¹⁰⁵⁾ Badie, B., 2011, *La diplomatie de connivence : les dérives oligarchiques du système international*, Paris, France, Éditions La Découverte.

⁽¹⁰⁶⁾ Malone, D. M., octobre-décembre 2007, "An Evolving UN Security Council", *The Indian Society of International Law*, 47 (4).

⁽¹⁰⁷⁾ Scott, S. V., & Ambler, O., mars 2007, "Does Legality Really Matter? Accounting for the Decline in US Foreign Policy Legitimacy Following the 2003 Invasion of Iraq", *European Journal of International Relations*, 13 (1), pp. 67-87.

on remarque une asymétrie des conflits, d'une part internes, opposant l'appareil étatique à des populations civiles, et d'autre part externes, opposant un pays ou une coalition militairement puissante à un gouvernement étranger jugé en effraction.

La responsabilité de protéger du rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) au Sommet mondial de 2005

Il importe de rappeler l'origine du concept de la *R2P*, ancré dans les cendres des brasiers du Rwanda et de la Bosnie des années 1990. Lorsque la Ciise est mise en place en 2001, c'est dans l'espoir de réconcilier le besoin occasionnel d'intervention militaire dans le but de protéger des populations civiles, à la réticence des États à voir leur souveraineté subordonnée⁽¹⁰⁸⁾. La Ciise, dans son rapport final, préconisera une hiérarchie des responsabilités internationales, partant de l'État principalement concerné (instituant la souveraineté comme responsabilité) aux organes onusiens, jusqu'aux organisations régionales, les coalitions de volontaires, et enfin l'État agissant de son propre compte. Elle donnera également une définition large des modalités dans lesquelles une intervention serait justifiée⁽¹⁰⁹⁾.

Toutefois, les annexes du rapport de la Ciise démontrent, à travers les conclusions des tables rondes organisées sur cinq continents et réunissant des personnalités du monde politique, académique et diplomatique, le peu d'intérêt, voire l'hostilité de nombreux États, Russie et Chine en tête, pour ce nouveau concept de la *R2P*. Ainsi pour Beijing, la *R2P* telle que l'envisage la Ciise n'est autre qu'un « outil occidental destiné à servir leurs inté-

⁽¹⁰⁸⁾ Si la Ciise fut une initiative canadienne, Kofi Annan est à l'origine des multiples appels à la communauté internationale pour parvenir à un consensus sur la question de la souveraineté des États et les violations flagrantes des droits de l'homme.

⁽¹⁰⁹⁾ Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, décembre 2001, *La responsabilité de protéger*, rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, consulté le 4 juillet 2013, sur le site Internet de l'université du Québec à Montréal : http://www.er.uqam.ca/nobel/k14331/jur7635/instruments/Rapport-de-la-Commission.Resp_de_Proteger.pdf

rêts et visées politiques »⁽¹¹⁰⁾. Dans ces conditions, il eut été peu probable que les conclusions de la Ciise soient adoptées dans un texte onusien qui se serait imposé à tous.

C'est donc une version édulcorée, dans le seul but d'obtenir un consensus de principe, qui fut présentée aux États réunis au Sommet mondial de 2005 à New York. La R2P conçue par la Ciise fut dépeçée de ses velléités post-souverainistes afin de la rendre digeste par tous. En particulier, il fut décidé que le champ d'application du principe se limiterait à quatre instances (génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité), et aucune ouverture à des mesures coercitives qui ne suivraient pas l'approbation du Conseil de sécurité. Plus significatif, le concept faisait de l'État souverain le principal responsable de la sécurité de ses populations, et la communauté internationale n'aurait pour rôle que d'assister l'État en question à travers des moyens pacifiques⁽¹¹¹⁾.

L'intervention en Libye et les limites de la R2P

Si le Sommet mondial de 2005 a donné à la R2P une définition très limitée de la norme, la pratique de certains États, dont la France, laisse à penser qu'en réalité la R2P serait un nouvel outil pour légitimer le recours à la force à des fins humanitaires. C'est ainsi que fut interprétée la résolution 1973, autorisant l'établissement d'une zone de non-vol sur la Libye⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté de l'État, 1^{er} janvier 2001, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background; Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, consulté le 1^{er} août 2013, sur le site Internet IDRC, International Development Research Center : <http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=242>

⁽¹¹¹⁾ Assemblée générale des Nations unies, 24 octobre 2005, 2005 World Summit Outcome, consulté le 5 août 2013, sur le site Internet des Nations unies : <http://www.unrol.org/doc.aspx?n=2005%20World%20Summit%20Outcome.pdf>

⁽¹¹²⁾ Conseil de sécurité des Nations unies, 17 mars 2011, "Libye : le Conseil de sécurité décide d'instaurer un régime d'exclusion aérienne afin de protéger les civils contre des attaques systématiques et généralisées", consulté le 18 août 2013, sur le site Internet des Nations unies : <http://www.un.org/News/fr-press/docs//2011/CS10200.doc.htm>

En essence, le texte de la résolution 1973 soulignait principalement la responsabilité de la Jamahiriya arabe libyenne de protéger la population civile. Les abstentions russe et chinoise ainsi que celles de quelques émergents furent justifiées par ces derniers sur le doute quant aux intentions occidentales d'interpréter la résolution de manière trop libérale. Le choix de l'Otan de mener des opérations militaires en Libye fit voler en éclat le mince consensus qui avait permis la résolution 1973. La volonté de changer le régime par un appui direct aux insurgés, et ce malgré la reconnaissance dans la résolution 1973 de la souveraineté de la Libye, provoqua l'ire des États qui avaient fait le choix de ne pas bloquer une résolution si les Occidentaux s'engageaient à respecter la souveraineté libyenne.

En Libye, la logique de connivence s'est très vite reconstituée quand il est apparu que seule l'Otan pouvait gérer cette opération. Avec l'application du principe de la *R2P*, l'initiative de la résolution 1973 aurait pu être fondatrice. D'abord soutenue par la Ligue arabe et l'Union africaine, elle s'est très vite transformée en une opération occidentale en Libye, sous l'égide du triumvirat franco-anglo-américain, et n'exprimait plus le choix de la communauté internationale⁽¹¹³⁾.

Concrètement, cela s'est traduit par un mutisme autour de la *R2P*, qui pourtant contient des éléments forts de prévention dont peu d'États remettent l'utilité en question. La vive opposition de certains membres du Conseil de sécurité à toute opération de même nature en Syrie démontre l'existence d'une fracture autour d'un concept qui devait défracter autour de valeurs communes. Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* ne fait malheureusement pas le lien entre la *R2P* et l'intervention en Libye, ce qui aurait pu permettre de s'interroger sur l'application de la norme sur un cas concret, travail essentiel si cette norme est appelée à devenir un des "principes directeurs" de l'action internationale de la France⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹¹³⁾ Voir la tribune conjointe des présidents Barack Obama, Nicolas Sarkozy et du Premier ministre David Cameron : « Pourtant, tant que Kadhafi sera au pouvoir, l'Otan et les partenaires de la coalition doivent maintenir leurs opérations afin que la protection des civils soit maintenue et que la pression sur le régime s'accroisse », "Sarkozy, Obama, Cameron : « Kadhafi doit partir »", *Le Figaro*, 15 avril 2011 : <http://www.lefigaro.fr/international/2011/04/14/01003-20110414ARTFIG00772-sarkozy-obama-cameron-kadhafi-doit-partir.php>

⁽¹¹⁴⁾ *LBDSN*, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013, édition numérique réalisée par le ministère de la Défense le 29 avril 2013, p. 24.

À l'aune de cette analyse du *Livre blanc 2013* faisant « de la consolidation de [la R2P] une priorité de [...] (l')action extérieure »⁽¹¹⁵⁾ de la France, il convient de souligner :

- Le changement de paradigme d'un "droit" à l'intervention (ce que préconisait la notion de "droit d'ingérence") à une "responsabilité" reste hypothétique.
- Le "retour des concerts" se fait au détriment de la cohésion internationale : il convient dès lors de concentrer l'action sur le dialogue avec tous les acteurs et de renforcer, d'une part, le rôle des organisations régionales dans la résolution des conflits et, d'autre part, de renforcer l'aspect de prévention, plus fédérateur .
- L'évolution de la nature des conflits actuels invite à une réflexion sur les stratégies possibles pour rétablir le contrat social dans des sociétés en guerre.

⁽¹¹⁵⁾ *Ibid.*

Pour aller plus loin :

Badie Bertrand, *La diplomatie de connivence*, Éditions La Découverte, Paris, 2011. Cet ouvrage tente de décrypter le système international tel qu'il est aujourd'hui. Bertrand Badie décrit le retour à une "diplomatie de concerts" telle qu'elle le fut au début du XIX^e siècle, et fondée sur une logique de club et d'exclusion, concept que l'auteur qualifie de "diplomatie de connivence".

Welsh Jennifer, "The Responsibility to Protect: assessing the report of the Iciss", in Thakur Ramesh, Cooper Andrew F., English John, *International Commissions and the Power of Ideas*, United Nations University Press, Tokyo, 2005. Jennifer Welsh, spécialiste des relations internationales à Oxford et conseillère R2P auprès de la secrétaire générale de l'ONU, décrit le débat sur la R2P comme interne à la communauté internationale libérale et préfère le terme de lobby à celui de norme émergente.

Thakur Ramesh, *The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the Use of Force in International Politics*, Routledge, 2001. Une excellente collection d'essais offrant une perspective historique et conceptuelle de la R2P du point de vue de l'un de ses concepteurs.

Bachand Rémi, "Idir Mouloud – Décoloniser les esprits en droit international : la "Responsabilité de protéger" et l'alliance entre naïfs de service et rhétoriciens de l'impérialisme", *Mouvements*, vol. 4, n° 12, 2012, pp. 89-99. Un article mettant en exergue les contradictions des diplomaties occidentales sur la R2P dans le cadre de l'intervention en Libye, et les dangers pour les défenseurs des droits de l'homme de s'allier à une rhétorique impérialiste.