

La sécurité humaine et la « responsabilité de protéger » : vers un ordre international plus humain ?

Ernest-Marie Mbonda
Université catholique d'Afrique centrale
Faculté de philosophie
Yaoundé, Cameroun

« En dépit de sa simplicité, le concept de sécurité humaine
devrait révolutionner la société au XXI^e siècle »

(PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1994*)

Depuis le rapport 1994 du PNUD qui énonça pour la première fois la notion de « sécurité humaine », on observe un intérêt de plus en plus poussé des organisations internationales et des Etats pour cette notion, intérêt qui s'est même traduit par la mise en place d'un certain nombre d'institutions internationales et nationales chargées de la mettre en œuvre. Ainsi par exemple, la constitution d'un « Réseau de la sécurité humaine » (Human Security Network¹), puis, en 2001, d'une Commission sur la sécurité humaine (à l'initiative du gouvernement japonais), et en 2003 d'une unité du Bureau de Coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) dénommé *Advisory Board on Human Security* (ABHS). Avec le concept de sécurité humaine, c'est surtout une nouvelle philosophie de la sécurité qui apparaît, parce qu'il s'agit de centrer les questions sécuritaires non plus seulement sur les Etats, mais sur les individus ou sur les personnes. Cette philosophie est clairement définie aussi bien dans le Rapport de la *Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats* (CIISE), « La responsabilité de protéger » présenté en septembre 2001, que dans le rapport de la Commission sur la sécurité humaine, publié en mai 2003.

¹ Créé en Norvège en 1999 et rassemblant plusieurs pays dont l'Autriche, le Canada, le Chili, le Costa Rica, la Grèce, l'Irlande, la Jordanie, le Mali, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse, la Slovénie, la Thaïlande et l'Afrique du Sud (statut d'observateur).

Peut-on considérer ces évolutions conceptuelles comme étant des indices d'une véritable transformation normative de l'ordre international et de la coopération entre les peuples ? Le concept de « sécurité humaine », enrichi par le principe de « la responsabilité de protéger », annonce-t-il un ordre international plus « humain », c'est-à-dire plus juste et plus respectueux du principe plus ancien de l'universalité des droits humains ?

L'idée que je souhaite examiner dans ce texte se décline en deux hypothèses : les nouveaux concepts de « sécurité humaine » et de « responsabilité de protéger » *redéfinissent et enrichissent* de fait l'éthique des relations internationales. Une simple analyse des instruments normatifs qui les développent permettra d'établir cette hypothèse. Mais que ces instruments permettent de présager l'avènement d'un ordre mondial plus humain et plus juste n'est en rien garanti. Cette hypothèse relève certes d'une démarche intellectuelle plus difficile à mener, parce qu'il y est question de prédiction, notamment dans le domaine des affaires humaines qui ne sont pas régies par des lois mécaniques. On peut cependant fonder ce scepticisme relatif sur une interprétation des événements qui se sont produits dans le monde depuis la publication de ces instruments.

I. La sécurité humaine : de la sécurité des Etats à la sécurité des personnes.

L'ordre international traditionnel était et reste très largement encore centré sur les Etats considérés comme les principaux acteurs de la scène internationale. Le concept de sécurité renvoie d'abord à la sécurité « nationale » d'un Etat, défini spatialement par un territoire déterminé, et politiquement par un pouvoir s'exerçant à l'intérieur de ce territoire. Porter atteinte à la « sécurité » d'un Etat revient à menacer cette intégrité territoriale ou à

déstabiliser le pouvoir qui s'y exerce (par une mutinerie ou par tout autre coup de force). A ce concept ancien de sécurité, il faut associer les notions de souveraineté (dans le sens que lui donne la philosophie politique au moins depuis Bodin) et de non ingérence (dont le principe est consacré par la Charte des Nations unies, article 2 § 7). Et dans l'ordre global, c'est par l'absence ou la présence de menaces à la « paix mondiale » (essentiellement lié au respect par les Etats du droit international et du droit international humanitaire) qu'on définissait et définit encore la sécurité ou l'insécurité sur le plan international.

Depuis le début des années 90, et en particulier avec les horreurs dont la communauté internationale a été témoin en ex-Yougoslavie et au Rwanda, la sécurité n'est plus associée exclusivement à la souveraineté (du moins dans son sens classique), mais aussi au développement humain et à la protection des personnes contre toutes les formes de violence (violence de la nature et violence des autres hommes). On réalise de plus en plus que les questions sécuritaires ne renvoient pas nécessairement ou exclusivement à des menaces d'ordre militaire, mais touchent à des causalités relatives à la pauvreté, à l'environnement, à l'ordre politique interne des Etats, etc. La sécurité n'implique plus seulement les rapports entre l'extérieur et l'intérieur, l'extérieur étant considéré comme une source potentielle et omniprésente de menace, mais touche davantage au cadre domestique des Etats, soit quand le mal développement cause des privations importantes chez les populations du point de vue de l'accès aux biens de base, soit quand c'est l'Etat lui-même qui est source de violations massives des droits de ses propres citoyens. C'est pourquoi l'idée d'associer la sécurité humaine à la notion de développement humain et aussi à la problématique de l'état de droit s'est imposée dans la doctrine internationale de ces dernières années, comme le montre le rapport de la CIISE : « La sécurité humaine signifie la sécurité des gens – leur sûreté

physique, leur bien-être économique et social, le respect de leur dignité et de leurs mérites en tant qu'êtres humains, et la protection de leurs droits et de leurs libertés fondamentales. »²

- Sécurité humaine et développement humain.

Comme indiqué plus haut, c'est au PNUD (*Rapport mondial sur le développement humain*, 1994) qu'on doit l'analyse de la sécurité humaine par l'approche dite de « développement humain ». Par cette approche, le PNUD a voulu mettre résolument l'accent sur la sécurité des personnes plutôt que sur celle des territoires ou des Etats. Il s'agit, d'après le PNUD, de penser la sécurité par rapport aux conditions réelles d'existence des personnes, notamment du point de vue de l'emploi, de la santé, de l'environnement, des situations politiques et économiques, etc., et non par rapport aux stratégies militaires et à l'armement.

Aujourd'hui, indique le rapport, pour la plupart des gens, le sentiment d'insécurité naît plus souvent des inquiétudes de la vie quotidienne que de la crainte d'un cataclysme mondial. Sécurité de l'emploi, du revenu, sécurité sanitaire, sécurité de l'environnement, sécurité face à la criminalité : telles sont les formes que revêt aujourd'hui la problématique de la sécurité humaine dans le monde³.

L'originalité de la méthodologie PNUD réside dans la définition de la sécurité humaine d'abord par la mise en évidence des catégories de l'insécurité : 1) croissance démographique non contrôlée ; 2) dégradation de l'environnement ; 3) trafic de drogue ; 4) terrorisme international ; 5) instabilité financière ; 6) instabilité commerciale ; 7) inégalités à l'échelle internationale. A partir de ces composantes de l'insécurité humaine, il devient analytiquement loisible de déterminer positivement la sécurité humaine : 1) sécurité

² CIISE, *La responsabilité de protéger*, CRDI, 2001, p. 15.

³ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Paris, Ed. Economica, 1994, p. 3.

économique ; 2) sécurité financière ; 3) sécurité alimentaire ; 3) sécurité sanitaire ; 4) sécurité de l'environnement ; 5) sécurité personnelle ; 6) sécurité sexuelle ; 7) sécurité communautaire ; 8) sécurité politique.

Si l'approche PNUD n'a pas véritablement supplanté l'approche traditionnelle de la sécurité, elle n'en recèle pas moins une réelle nouveauté, une dimension qu'on pourrait même taxer de « révolutionnaire » : c'est désormais la personne humaine qui devient le pivot central de la problématique sécuritaire, en lieu et place des Etats (de leurs territoires et du pouvoir qui s'y exerce). Dans l'approche traditionnelle, l'objet de la sécurité était global, holiste, mais n'en était pas moins étroit, dans la mesure où il occultait l'objet concret de la sécurité, à savoir les citoyens eux-mêmes avec leurs difficultés quotidiennes. Cette étroitesse de la sécurité traditionnelle est bien soulignée et illustrée dans le rapport de la CIISE :

La perception traditionnelle, étroite, de la sécurité fait abstraction des préoccupations les plus élémentaires et légitimes de tout un chacun quant à sa sécurité dans la vie de tous les jours. Elle détourne aussi vers les armements et les forces armées des quantités considérables de ressources nationales matérielles et humaines, empêchant ainsi les pays de protéger leurs citoyens contre des formes chroniques d'insécurité telle que la faim, la maladie, la pénurie de logements adéquats, la criminalité, le chômage, les conflits sociaux et les risques environnementaux⁴.

Les concepts éthiques et politiques ne sont pas seulement descriptifs. On le voit bien avec le concept de sécurité dont l'étroitesse, ainsi que le montre ce passage, a des implications pratiques et politiques plutôt tragiques. En mettant l'accent sur la sécurité militaire, c'est paradoxalement la *fiction* d'une menace omniprésente d'agression par un autre Etat qui absorbe une grosse partie des revenus de l'Etat, au détriment de la *réalité* existentielle des menaces (faim, maladie...) qui compromettent jusqu'à la survie même des citoyens. Les

⁴ CIISE, *La responsabilité de protéger*, CRDI, 2001, p. 16.

statistiques montrent bien la gravité réelle de cette insécurité humaine. Comme l'a bien relevé Thomas Pogge :

Chaque jour, 50 000 personnes, surtout des femmes, des enfants, et des gens de couleur, meurent de faim, de diarrhée, pneumonie, tuberculose, malaria, rougeole, suites de l'accouchement, et autres causes liées à la pauvreté. Ce quota de mors quotidien atteint celui du tsunami de décembre 2004 chaque semaine, et rejoint, en trois ans, le nombre total des mors de la Seconde Guerre mondiale, camps de concentration et goulags compris⁵.

Si la sécurité visait la protection de l'Etat contre des menaces externes, la sécurité humaine vise quant à elle la libération de la peur, mais surtout du besoin, et de toutes ces privations et infirmités qui causent finalement un plus grand nombre de décès que les causes les plus redoutées.

- Sécurité humaine, violence politique et état de droit

A la définition de la sécurité humaine par l'approche développementaliste du PNUD s'ajoute celle qui consiste à y intégrer les facteurs sociaux et politiques de la sécurité. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'Etat et les conflits intra-étatiques ont causé au moins autant de décès que les autres facteurs liés au sous-développement. La fin de la guerre froide a en particulier ouvert la voie à la multiplication des tensions à l'intérieur de nombreux Etats, et les luttes pour le pouvoir donnent lieu non pas au recours à des mécanismes légaux de transfert de pouvoir (comme les élections libres et transparentes), mais au recours à la violence, seul moyen, dans de nombreux pays, d'arracher le pouvoir aux personnes qui les confisquent. A la misère se sont superposés d'autres facteurs

⁵ Thomas Pogge, « Reconnus et bafoués par le droit international : les droits de l'homme des pauvres du monde », *Raison publique*, n° 6, avril 2006, pp. 80-81.

d'insécurité qui sont apparues avec les nouvelles pratiques de la guerre en Afrique (recrutement de miliciens et d'enfants soldats ignorant tout du droit international humanitaire, et confondant généralement la logique de la guerre avec celle de la criminalité, de la tuerie, du vol, du viol et du pillage)⁶. Dans la nouvelle configuration des statistiques des guerres, les civils constituent 90 % des victimes, au lieu de 10 % comme dans les guerres inter-étatiques. En outre, ce sont près de 800 000 personnes qui meurent chaque année dans des circonstances de violence politique.

En somme, dans la notion de sécurité humaine, l'épithète « humaine » apporte au concept une extension qui lui permet d'abord de dépasser son acception traditionnelle et étroite et d'englober aussi bien la problématique du développement humain (approche PNUD) que celle du pouvoir et de l'état de droit en tant que facteurs qui déterminent l'effectivité ou l'ineffectivité des droits des personnes.

II. « La responsabilité de protéger » : un nouveau paradigme normatif de l'ordre international

Comme indiqué plus haut, « La responsabilité de protéger » est le titre du document rédigé par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE) en 2001, en réponse à une préoccupation formulée par le Secrétaire général de l'ONU, lors de l'Assemblée générale des Nations unies de 1999. Cette préoccupation est résumée dans l'avant-propos du document :

Si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes,

⁶ Voir Ernest-Marie Mbonda *Guerres modernes africaines et responsabilité de la communauté internationale*, Yaoundé, Presses de l'Université catholique d'Afrique centrale, 2007.

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 ?⁷

Le rapport s'ouvre donc sur la problématique de l'intervention dite humanitaire, par rapport à des situations dans lesquelles les « droits de l'homme », ou même la « condition d'êtres humains » sont fondamentalement remis en cause. Or toute intervention, même humanitaire, rencontre le problème du principe de la non-ingérence (consacré par la Charte de l'ONU, article 2 § 7) qui est lui-même lié au concept de souveraineté de l'Etat. Si l'intervention soulève des questions politiques et juridiques importantes, la non intervention pose des questions morales aussi difficiles qu'inévitables.

- Questions difficiles

Une nouvelle interrogation sur ces principes classiques du droit international réintroduit dans de vieilles controverses dont l'avant-propos du rapport de la CIISE rappelle les termes : « Des Etats ont-ils jamais le droit de prendre des mesures coercitives – et particulièrement militaires – contre un autre Etat pour protéger des populations menacées dans ce dernier, et si oui, dans quelles conditions ? »⁸ Controverses accentuées par des situations où la non intervention, autant que l'intervention, sont apparues comme également porteuses d'ambiguïtés : « Les puissances capables d'intervenir militairement ont été critiquées aussi bien lorsqu'elles ont agi pour protéger des populations en danger – comme en Somalie, en Bosnie et au Kosovo – que lorsqu'elles se sont abstenues d'agir, comme au Rwanda. »⁹ La non intervention témoigne d'une indifférence moralement problématique, dans un monde de

⁷ CIISE, *Op. cit.*, pp. VII-VIII.

⁸ CIISE, *La responsabilité de protéger*, p. VII.

⁹ *Idem.*

plus en plus globalisé et où la notion de solidarité est défendue parmi les valeurs les plus importantes de notre époque. L'intervention quant à elle n'est pas neutre de tout calcul idéologique et géostratégique, et ne peut échapper au soupçon d'être une forme déguisée de néo-impérialisme.

Le rapport de la CIISE, en revenant sur ces questions, s'est intéressé d'avantage à la double problématique des modalités de l'intervention et de leur finalité. Si l'on s'en tient à la finalité (« protéger des populations menacées »), l'intervention s'impose comme un devoir. Des populations qui seraient menacées dans un Etat *doivent* être protégées. Cette finalité prescrit comme une sorte d'impératif catégorique, qui ramène au second plan la question des modalités d'intervention (mesures coercitives, voire militaires). Toute intervention, il est vrai, n'est pas acceptable. Mais la finalité de l'intervention inspire, en amont, les modalités d'une intervention légitime. Ce n'est donc plus la question de savoir s'il faut intervenir qui est première, mais celle relative aux conditions d'une intervention congruente avec sa finalité. Mais l'on ne peut résoudre ce problème sans passer par une redéfinition de la souveraineté.

- Redéfinir la souveraineté : de l'éthique de la conviction à l'éthique de la responsabilité

C'est à Max Weber qu'on doit cette distinction entre éthique de la conviction et éthique de la responsabilité¹⁰. Critiquant l'approche déontologique de l'éthique kantienne, Max Weber pensait qu'il valait mieux non pas dissocier la question des principes de celle de leurs conséquences, mais qu'il fallait tenir compte des effets potentiels de la mise en œuvre de nos principes moraux. Dans ce cas, le conséquentialisme ne devrait pas être fondamentalement

¹⁰ Voir *Le savant et le politique*.

rejeté comme étant contraire à la morale. Et pour ce qui est de l'homme politique, Weber pensait qu'une simple éthique de la conviction pouvait se payer à un prix trop élevé non seulement du point de vue de l'ordre socio-politique que l'homme politique est censé sauvegarder, mais aussi du point de vue même de la vie des citoyens.

On peut pertinemment transposer cette distinction au niveau des principes qui régissent les relations internationales. Si le principe de non ingérence, lié au concept de la souveraineté, permet de fait d'assurer la protection des Etats, en particulier des plus petits parmi eux, contre les velléités impérialistes des grandes puissances, doit-on pour autant en faire un principe sacré et intouchable ? La question est d'autant plus cruciale que la souveraineté, dans sa dimension interne, peut donner à un régime politique autoritaire le pouvoir de violer les droits de ses citoyens tout en se mettant à l'abri des réactions des autres Etats. Bernard Kouchner décrivait en des termes assez caustiques cette situation :

Ingérence : le mot fait peur, qui ressemble à un viol... Les Etats totalitaires ont longtemps ressemblé à des compartiments tueurs : circulez, il n'y a rien à voir. Ils avaient droit à toutes les hécatombes domestiques. Faut-il laisser mourir ? Oui, répondaient les monstres froids. Non, hurlaient les militants. En 1933, à la Société des nations, répondant à la plainte d'un citoyen juif allemand qui protestait devant les pogroms, le représentant du Reich, Joseph Goebbels, répondit, sans être sanctionné : "Charbonnier est maître chez soi. Laissez-nous faire comme nous l'entendons avec nos socialistes, nos communistes et nos juifs." Et les nazis le firent. Il n'y a pas d'espoir dans le silence des autres. »¹¹

« La responsabilité de protéger » implique au contraire une conception révisée de la souveraineté de l'Etat dans laquelle celle-ci est prise beaucoup plus comme devoir – notamment le devoir pour chaque Etat d'assurer la protection de ses citoyens – que comme une prérogative à faire valoir contre les autres Etats. Toute défaillance par rapport à l'obligation d'assumer ce devoir entraîne ipso facto une sorte de déchéance de la

¹¹ Bernard Kouchner, « La responsabilité de protéger », *Le Monde*, 8 juin 2002.

souveraineté, et justifie l'intervention de la communauté internationale, à qui incombe aussi, bien que subsidiairement, la même responsabilité de protéger. Comme le dit le rapport :

Il est communément admis que la souveraineté implique une double responsabilité : externe – respecter la souveraineté des autres Etats – et interne – respecter la dignité et les droits fondamentaux de toute personne vivant sur le territoire de l'Etat... La souveraineté considérée comme responsabilité représente désormais la condition minimale à remplir pour les Etats désireux de montrer qu'ils sont capables de se comporter en bons citoyens de la communauté internationale¹².

Cette conception passablement révisée de la souveraineté fournit des arguments de justification ou de légitimation d'un droit d'intervention, c'est-à-dire du pouvoir, considéré comme légitime, de prendre contre un Etat, au besoin contre son gré, un certain nombre de mesures ayant pour finalité de venir en aide à des populations dont les droits seraient menacés. Comme l'écrit Philippe Moreau Defarges :

Ingérence parmi d'autres, la surveillance constitue l'un des vecteurs de la redéfinition de la souveraineté étatique. L'Etat ne peut plus agir en maître absolu de son territoire et de sa population. Il doit constamment prouver qu'il est capable d'assumer cette souveraineté. La multiplication des ingérences de toutes sortes, notamment institutionnelles, contribue à une redéfinition de la souveraineté¹³.

La révision du concept de souveraineté explique aussi le passage de ce que le rapport de la CIISE appelle « culture de l'impunité souveraine » à la « culture de la responsabilité nationale et internationale » (§ 2.18) de même que le lien, établi par le même rapport, entre la responsabilité internationale et un certain droit d'intervention :

A. La souveraineté des Etats implique une responsabilité, et c'est à l'Etat lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple.
B. Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'Etat ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'Etat en question n'est pas disposé ou apte à mettre un

¹² CIISE, *La responsabilité de protéger*, p. 9.

¹³ Philippe Moreau Defarges, *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*, Paris, Science Po, 2006, p. 77.

terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention. »¹⁴

Comme on le voit, la souveraineté est associée à une responsabilité, voire à l'obligation pour un Etat de protéger lui-même son peuple. Autrement dit, même si la souveraineté conserve toute son importance en tant qu'elle permet à chaque Etat de définir son identité et de s'organiser efficacement¹⁵, il n'y a plus de souveraineté là où cette responsabilité n'est pas exercée. C'est pourquoi (partie B) la communauté internationale peut reprendre en main cette souveraineté, afin que les populations en détresse puissent obtenir la protection qui leur est due. Entre la responsabilité de protéger et la non-intervention, c'est la première qui est prioritaire. Pour utiliser le langage rawlsien, on dira qu'il y a une priorité lexicographique de la première par rapport à la seconde. C'est quand la responsabilité de protéger a été assumée qu'on peut songer au respect du principe de non-intervention. Et on voit très clairement aussi comment le principe (de conviction) – la non-intervention – est associé au principe de responsabilité, qui consiste à voir ce que cela coûterait, aux populations menacées dans un Etat, qu'un tel principe de conviction soit respecté catégoriquement.

On peut même ajouter que si la souveraineté est définie d'abord comme responsabilité, l'intervention ne peut plus être perçue comme une infraction, ni comme une dérogation à la souveraineté. La prémisse de départ : *souveraineté comme responsabilité* conduit analytiquement à l'implication suivante : *pas de souveraineté là où la responsabilité (notamment de protéger) a failli*. Par rapport à la loi morale kantienne, dictée par la raison, qu'on pourrait tenir, en vertu de sa provenance, pour un principe absolu, le principe de non-intervention est déterminé par la contingence des rapports de force entre les Etats. Le problème de la dérogation à un tel

¹⁴ CIISE, *La responsabilité de protéger*, p. XI.

¹⁵ CIISE, *La responsabilité de protéger*, p. 8.

principe ne se pose pas avec la même acuité que pour la loi morale. En outre, la loi morale chez Kant fait de la personne humaine le critère de validité de la maxime de nos actions. Dans son énoncé général, la loi morale propose une forme : « agis toujours de telle sorte que la maxime de ton action puisse être érigée en loi universelle ». La deuxième formule du devoir apporte un contenu, une « matière » qui donne à cette forme générale sa véritable consistance éthique : « agis toujours de telle sorte que tu traites l'humanité, aussi bien dans ta personne que dans celle d'autrui, jamais simplement comme un moyen, mais toujours en même temps comme une fin ». Il se trouve que dans le principe de non intervention, la fin recherchée n'est pas l'humanité, mais les structures étatiques qui sont, dans la plupart des situations, de simples instruments de pouvoir ou de domination. C'est donc la dérogation au principe de non-intervention qui rétablit paradoxalement l'ordre éthique juste dans la relation entre un peuple et l'institution étatique qui le gouverne.

- La question des modalités de l'intervention

La question des modalités est aussi importante que celle des finalités. Une finalité noble peut être dévoyée par une modalité de mise en œuvre qui lui est incompatible. Une fois que les principes de base de la responsabilité de protéger sont établis, on doit accorder un soin particulier à l'élaboration des conditions d'une intervention juste et acceptable. La première précaution à prendre, c'est de ne pas recourir aux pratiques qui ont eu cours jusque là, parce qu'elles ont été définies dans un contexte international différent.

Il est communément admis, dit le rapport, que les stratégies de l'ONU en matière de maintien de la paix, élaborées pour une époque de guerre entre Etats et conçues pour surveiller et consolider des cessez-le-feu convenus entre belligérants,

ne sont peut-être plus adaptées à la protection de civils pris dans les mailles de luttes sanglantes entre des Etats et des insurgés¹⁶.

Le rapport de la CIISE énonce en quatre volets des principes pour une intervention militaire, dans la mesure où les situations les plus difficiles conduisent à recourir à la force militaire pour mettre fin au drame ou le prévenir : « le seuil de la cause juste », « le principe de précaution », « l'autorité appropriée » et « les principes opérationnels ». Je voudrais m'arrêter un instant sur deux de ces quatre volets : ceux concernant la cause juste et l'autorité habilitée à permettre une intervention.

S'agissant de la cause juste, le document souligne qu'une intervention ne peut être considérée comme légitime que si « un dommage grave et irréparable touchant des êtres humains [est] en train – ou risque à tout moment – de se produire. » Dans cet énoncé, la notion la plus ambiguë est celle de « dommage grave ». On peut bien se demander quelle est la mesure de la gravité d'une situation. Le document tente de répondre à cette préoccupation, en indiquant :

A. Des pertes considérables en vies humaines, effectives ou présumées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, attribuable soit à l'action délibérée de l'Etat, soit à la négligence de l'Etat ou à son incapacité à agir, soit encore à la défaillance de l'Etat ; ou B. un « nettoyage ethnique » à grande échelle, effectif ou présumé, qu'il soit accompli par l'assassinat, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol¹⁷.

Mais cette réponse laisse entière la difficulté à déterminer ce seuil de gravité. Puisqu'il est question de vies humaines, à partir de quel chiffre peut-on dire qu'on a affaire à des « pertes considérables » ou que les massacres ou nettoyages ethniques ont atteint une « grande échelle » ? Cent, deux cent, mille, cinq cent mille ou même huit cent mille comme dans le cas du génocide rwandais ? Il est certes difficile qu'une réponse plus précise et chiffrée puisse

¹⁶ CIISE, *La responsabilité de protéger*, p. 6.

¹⁷ CIISE, *Op. cit.*, p. XII.

être donnée à ce genre de question. Mais c'est le caractère beaucoup trop relatif de l'appréciation de la gravité des situations qui est de nature à inquiéter, comme le montre le précédent rwandais et aujourd'hui, plusieurs années après la publication de « La responsabilité de protéger », le cas du Darfour (on y reviendra).

S'agissant de l'autorité habilitée à permettre une intervention, le rapport se réfère tout naturellement au Conseil de sécurité :

Il n'y a pas de meilleur organe, ni de mieux placé que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies pour autoriser une intervention militaire à des fins de protection humaine. Il ne s'agit donc pas de trouver des substituts au Conseil de sécurité en tant que source de l'autorité, mais de veiller à ce qu'il fonctionne mieux qu'il ne l'a fait jusqu'à présent¹⁸.

On ne pouvait pas raisonnablement s'attendre à ce que la commission envisage un recours à des institutions autres que celles qui existent déjà, et qui ont déjà eu à gérer, avec des échecs comme avec quelques succès, des crises d'une gravité extrême. Mais le rapport semble occulter le fait qu'il y a une difficulté structurelle pour le Conseil de sécurité à véritablement fonctionner mieux, et, en tout cas, à répondre à ce qu'implique cette nouvelle philosophie de la sécurité et de la responsabilité de protéger. Il y a le problème crucial de la représentativité de ce Conseil de sécurité, qui ne comprend que les vainqueurs de la seconde guerre mondiale, et le problème, plus que paralysant encore, du droit de veto. Le rapport se contente de recommander aux membres du conseil un usage moins « égocentrique » de ce droit de veto :

Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité devraient s'entendre pour renoncer à exercer leur droit de veto, dans les décisions où leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu, afin de ne pas faire obstacle à l'adoption de résolutions autorisant des interventions militaires qui, destinées à assurer la protection humaine, recueillent par ailleurs la majorité des voix¹⁹.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ CIISE, *Op. cit.*, p. XIII.

Pareille recommandation ne modifie en rien l'ordre des choses. Si les « intérêts vitaux » des membres du Conseil de sécurité constituent le critère à partir duquel ils peuvent être amenés à renoncer à l'exercice de leur droit de veto, on est très loin de la priorité accordée aux besoins des personnes qui se trouvent dans la détresse et qui ont besoin d'un secours urgent, indépendamment, précisément, des intérêts vitaux de quiconque. En outre, un membre permanent peut bien considérer, comme contraires à ses « intérêts vitaux », une intervention dans un territoire soumis à son contrôle pour des raisons économiques, idéologiques ou stratégiques (le cas du Darfour, avec la Chine, constitue à cet égard un exemple plus qu'illustratif). Une décision plus audacieuse et plus cohérente aurait consisté, pour les rédacteurs de ce rapport, à proposer une élimination pure et simple du droit de veto, et un élargissement du Conseil de sécurité à d'autres Etats représentant des régions et des intérêts jusque là exclus des grandes instances de décision. La proposition, faite par un certain nombre d'auteurs, d'instituer à l'ONU une seconde chambre représentant la société civile, avec droit de veto, à côté de l'assemblée générale qui représente les gouvernements, revêt ici toute son importance. A ne pas lui reconnaître cette importance, on compromet durablement les chances pour les deux milliards d'êtres humains en proie à l'extrême pauvreté et à toutes les formes d'insécurité de se voir véritablement protégés « contre la peur et le besoin » dans le cadre de la coopération internationale.

III. Le test du Darfour : « il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique, cela ne vaut rien »²⁰

« Dans dix ans, on nous demandera : 'où étiez-vous au moment de cette épuration ethnique ? qu'avez-vous fait ?' »

(Richard Williamson, ambassadeur américain auprès de la Commission des droits de l'homme, le 23 avril 2004)

La situation du Darfour éclate en 2003, soit deux ans après la publication de « La responsabilité de protéger », et, il convient de le rappeler, huit ans après que le Soudan ait été mentionné par le PNUD, dans son Rapport de 1994, comme faisant partie des pays déjà en crise et pour lesquels il était déjà considéré comme nécessaire d'entreprendre des « actions nationales et internationales énergiques, comprenant un développement à la fois préventif et curatif »²¹. La « communauté internationale » a assisté, depuis 2003, au déchaînement de la violence des miliciens Njanjawids, soutenus par le gouvernement soudanais, contre les populations noires du Darfour, sans parvenir à prendre une mesure décisive en vue de mettre fin aux massacres et au pillage des biens. On parvient aujourd'hui à un bilan de 200.000 morts, et de deux millions de déplacés et de réfugiés, sans compter la destruction des habitations, des plantations, des récoltes, et sans parler des autres souffrances humaines et psychologiques qu'aucun instrument ne permet de mesurer.

Le parlement européen avait pourtant adopté, en 2006 et en 2007 deux résolutions relatives au Darfour, où on voit une nette référence à la Responsabilité de protéger. Dans la Résolution du 28 septembre 2006, le Considérant E stipule en effet :

Considérant que le concept de 'responsabilité de protéger', adopté par les Nations unies, prévoit que lorsque 'les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité', le Conseil de sécurité des

²⁰ Cf. Emmanuel Kant, *Théorie et pratique* (titre complet de son opuscule : « Sur l'expression courante : il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique cela ne vaut rien »).

²¹ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2004*, p. 4.

Nations unies peut décider de l'envoi d'une force militaire, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies (P6_TA(2006)0387).

Et le considérant D de la résolution du 15 février 2007 rappelle aussi la nécessité pour les autres parties d'intervenir en cas de défaillance de l'Etat territorial :

Considérant que le concept de 'responsabilité de protéger' adopté par les Nations unies prévoit que, lorsque les 'autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité', la responsabilité d'assurer la protection nécessaire incombe à d'autres parties. (P6_TA(2007)0052).

Mais comme on sait, cette appréciation de la situation du Darfour n'a pas jusqu'ici donné lieu à une réelle intervention, à cause des blocages dus aussi bien à l'Etat directement impliqué, le Soudan, qu'à certains membres du Conseil de sécurité comme la Chine. Même si l'ONU a fini par trouver une sorte de compromis entre les grandes puissances sur la nécessité d'un envoi des forces de la paix au Darfour²², ce cas constitue l'un des tout premiers tests pour la « responsabilité de protéger » et pour « la sécurité humaine », et indique jusqu'où on peut compter sur les institutions de la « communauté internationale » pour la mise en œuvre de ses propres principes.

Si l'on se réfère à l'analyse kantienne de la distinction entre « théorie » et « pratique », on retrouve d'abord ce que Kant dit de sa propre époque, qu'il considère comme « riche en sentences et pauvre en action »²³. Mais ce qui le préoccupe, c'est le problème du passage de la théorie (« principes ayant une certaine généralité », abstraction faite des conditions concrètes de leur application²⁴) à la pratique, à partir du sentiment plus ou moins partagé que la réalité ou l'expérience n'a pas grand chose à voir avec les principes plus ou moins abstraits

²² Cf. Résolution 1769 du Conseil de sécurité (31 juillet 2007) créant l'UNAMID, force hybride ONU-Union africaine pour le maintien de la paix au Darfour.

²³ Emmanuel Kant, *Théorie et pratique*, Paris, Vrin, 1988, p. 13.

²⁴ Emmanuel Kant, *Ibid.* p. 11.

défundus par des doctes portés à la schizophrénie. Kant distingue trois domaines dans lesquels se pose ce problème du rapport entre théorie et pratique : celui de la morale (où il discute les positions de Garve, notamment concernant le lien entre vertu et bonheur), celui de la politique (où il réfute la conception hobbesienne de la signification et des implications du contrat social), celui du droit des gens (où les positions de Mendelssohn sur le caractère aimable et perfectible de l'humanité sont examinées). Dans le cadre de notre propos, c'est le domaine du droit des gens, qu'on peut redéfinir comme celui des relations internationales, qui nous intéresse le plus. Or on sait que la doctrine internationale a été fortement marquée par ce qu'on a appelé « approches réalistes », qui ne voient les rapports inter-étatiques qu'en termes de conflits et de volonté de puissance. Mais on oppose aussi aux approches réalistes, celles qu'on désigne comme « idéalistes », dans lesquelles Emmanuel Kant figure en bonne place. Celles-ci reposent sur l'idée que l'ordre international peut se construire sur la base d'un certain nombre de principes normatifs (éthiques, juridiques et politiques) susceptibles de garantir la paix et la justice. Le texte de Kant est confronté au scepticisme d'un auteur comme Mendelssohn qui représente à sa façon le courant réaliste. A ce scepticisme, Kant oppose l' « espérance en des temps meilleurs » que ne contrarient pas véritablement les malheurs du temps présent :

Au triste spectacle, non pas tant du mal que les causes naturelles infligent au genre humain, que de celui plutôt que les hommes se font eux-mêmes mutuellement, l'esprit se trouve pourtant rasséréiné par la perspective d'un avenir qui pourrait être meilleur, et à vrai dire avec une bienveillance désintéressée, puisqu'il y a beau temps que nous serons au tombeau, et que nous ne récolterons pas les fruits que pour une part nous aurons nous-mêmes semés²⁵.

Les seules objections qu'on puisse opposer à pareille espérance c'est l'expérience des difficultés du présent. Or pour Kant, de telles objections ne sont pas décisives : « Car

²⁵ Emmanuel Kant, *Ibid.*, pp. 54-55.

prétendre que ce qui n'a pas encore réussi jusqu'à présent ne réussira jamais, voilà qui n'autorise même pas à renoncer à un dessein d'ordre pragmatique ou technique (par exemple le voyage aérien en aérostats), encore bien moins à un dessein d'ordre moral, qui devient un devoir dès lors que l'impossibilité de sa réalisation n'est pas démonstrativement établie. » Il y a une erreur non seulement d'ordre logique, mais aussi historique. En comparant le présent avec le passé, Kant y décèle un réel progrès :

Il ne manque pas de preuves du fait que le genre humain dans son ensemble a, de notre temps par comparaison à celui qui précède, effectivement progressé de façon notable au point de vue moral (de brèves interruptions ne peuvent rien prouver là-contre), et que le bruit qu'on fait à propos de l'irrésistible abâtardissement croissant de notre temps provient précisément de ce que, monté à un degré plus élevé de moralité, il a devant lui un horizon plus étendu et que son jugement sur ce qu'on est, en comparaison de ce qu'on devrait être, partant, le blâme que nous nous adressons à nous-mêmes, ne cessent de devenir plus sévères, à mesure que nous avons déjà gravi davantage de degrés de la moralité dans l'ensemble du cours du monde venu à notre connaissance²⁶.

Ce « plaidoyer » pour la perfectibilité humaine rend compte d'une certaine façon du rapport que Kant tente d'établir entre théorie et pratique. La validité d'une norme, notamment en morale, ne dépend pas d'abord des conditions empiriques de son application. Il n'y aurait pas un seul exemple historique du respect de la loi morale que celle-ci ne cesserait point d'être valide. Et dans l'ordre international, on peut en outre déceler une réelle tendance au progrès, qu'on peut considérer, en recourant à un argument finaliste, comme inscrite dans la nature même des choses :

Je fais également, dit-il, confiance à la nature des choses qui contraint d'aller où on ne veut pas aller de son plein gré. Car en cette nature des choses, c'est aussi la nature humaine qui est alors prise en compte : le respect du droit et du devoir demeurant en elle toujours vivant, je ne puis ni ne veux la tenir pour enfoncée dans le mal au point que n'en doive finalement triompher la raison morale pratique...²⁷

²⁶ *Ibid.*, p. 55.

²⁷ *Ibid.*, p. 59.

Le test du Darfour ne peut donc pas être rigoureusement considéré comme une remise en cause de la capacité, pour les concepts de sécurité humaine et de responsabilité de protéger, de produire un ordre international qui soit plus humain. Le cas du Darfour, comme tous les autres cas, sont des données factuelles, à partir desquelles on ne peut point tirer de conclusions relatives à la validité d'une norme de conduite dans la sphère internationale. Peut-on pour autant soutenir une position faisant valoir non seulement une évolution normative, mais aussi un réel « progrès » moral dans le sens où l'entend Kant ? L'intuition kantienne est difficile à fonder rationnellement. Sa thèse repose beaucoup plus sur une profession de foi que sur une évidence rationnelle. Ce qui se donne encore à voir, quoi qu'il en soit, c'est la difficulté à mettre en œuvre les principes normatifs de l'ordre international, cette difficulté se payant encore, de nos jours, à des prix beaucoup trop élevés en termes de vies et de droits humains.

Conclusion : les principes normatifs de l'ordre international face au défi de la *realpolitik*

Les principes normatifs de l'ordre international s'enrichissent incontestablement au fil du temps. On assiste de fait à une réelle évolution vers une prise en charge normative toujours plus grande et plus précise de la protection de la dignité et des droits humains. Les notions et principes de sécurité humaine et de responsabilité de protéger s'inscrivent dans cette évolution, en apportant aux principes classiques une contribution qu'on peut considérer comme significative, voire révolutionnaire à bien des égards. Si l'on s'en tient aux théories réalistes des relations internationales, il ne faut pas s'attendre à ce que ces normes révolutionnent véritablement l'ordre du monde. On peut voir, dans l'évolution du monde

auquel nous avons assisté ces dernières années, une confirmation de ces théories, et un motif raisonnable de scepticisme. Mais on peut opposer à ce scepticisme deux types de réponses. La réponse tirée de l'argument par l'absurde, qui consisterait à dire que les choses seraient encore plus tragiques si ces normes n'existaient pas. Autrement dit, si elles n'ont pas réussi à instaurer un ordre plus humain, au moins ont-elles empêché que le monde sombre dans une inhumanité complète. La seconde réponse est kantienne, et consiste à tenir que la validité d'une norme morale ne dépend pas de sa correspondance avec un exemple ou un cas concret. La loi morale est un principe formel, valide même si on ne peut trouver aucun exemple qui lui corresponde, et joue le rôle, indispensable, d'idée régulatrice. Par ces deux types de réponse, on conclura à l'importance régulatrice des normes qui régissent l'ordre international malgré la relative prédominance de la *realpolitik*. La « sécurité humaine » et « la responsabilité de protéger » peuvent donc être considérées comme porteuses au moins d'une aspiration, que les événements les plus critiques ont au moins l'intérêt de raviver. A moins que ces principes n'aient qu'une valeur symbolique et stratégique, permettant aux puissances dominantes de l'ordre international de se donner les apparences nobles que le prince de Machiavel doit sans cesse se donner pour légitimer sa puissance.