





**« L'INGERENCE »**



## Sommaire

Accueil par M. Jean-Pierre Chevènement, Président de la Fondation Res Publica .....	7
 <i>« Le cadre juridique de l'ingérence »</i> par M. Franck Latty, professeur de droit international à l'Université Paris 13 .....	7
 <i>« Ingérence et souveraineté »</i> par M. Alain Dejammet, Président du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica .....	16
 <i>« Ingérence, « humanitaire » ou « responsabilité de protéger », leurs dérives possibles »</i> par M Loïc Hennekinne, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, ancien Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères .....	27
 <i>« L'ingérence humanitaire ou le droit du plus fort »</i> par M. Rony Brauman, professeur associé à Sciences Po Paris, ancien Président de Médecins Sans Frontières .....	32
 Débat final.....	42



JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Le colloque de ce soir est consacré à l'ingérence, notion qui est fréquemment évoquée dans l'actualité, et dont la paternité sémantique revient à M. Mario Bettati, professeur de droit et à M. Bernard Kouchner, ancien ministre des Affaires étrangères que je connais bien. Nous avons siégé dans le même gouvernement. Il était en 1988-89 secrétaire d'État à l'Action humanitaire et j'étais ministre de la Défense. Il m'est arrivé de dire, au moment de la crise qui frappait le Liban, qu'il fallait mieux envoyer Bernard Kouchner que le porte-avions Clemenceau ; cela coûtait beaucoup moins cher, et cela faisait beaucoup plus de volume...

Pour cerner ce qu'on appelle l'ingérence ou le droit d'ingérence, nous avons fait appel à plusieurs invités que je remercie. M. Franck Latty, Professeur à l'Université Paris 13, M. Alain Dejammet, Ambassadeur de France et président du Conseil scientifique de la Fondation, M. Loïc Hennekinne, Ambassadeur de France et ancien Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et enfin M. Rony Brauman, Professeur associé à Sciences Po Paris, ancien Président de Médecins Sans Frontières. Je dois excuser l'absence de M. Mario Bettati, que des problèmes de santé empêchent d'être parmi nous.

Je donne aussitôt la parole au professeur Latty.

FRANCK LATTY

### *Le cadre juridique de l'ingérence*

Les organisateurs de cette conférence, que je remercie pour leur invitation, m'ont demandé de présenter, en guise d'introduction, le *cadre juridique* de l'ingérence – ou plutôt devrais-je parler du cadre juridique de la *non-ingérence*, puisque tel est le principe qui irrigue encore le droit international. Sans doute, ce cadre juridique n'épuise pas les débats. Il n'en demeure pas moins que les relations internationales ont un droit, qui les guide et qui détermine largement le comportement des États et des autres acteurs internationaux. De fait, même dans les cas (heureusement assez rares) où certains d'entre eux sortent occasionnellement des rails du droit, la perception de l'ingérence varie du tout

au tout selon qu'elle respecte le droit international ou qu'à l'inverse elle s'en éloigne.

Le *Dictionnaire de droit international public* (« Dictionnaire Salmon ») définit ainsi l'ingérence : « Action de s'immiscer, de s'introduire indûment, sans en être requis ou en avoir le droit, dans les affaires des autres. Acte illicite synonyme d'intervention. Le mot a ici une fonction protectrice de la souveraineté des États ».

Cette définition, trop ramassée, en dépit de ses trois phrases, pour être subtile, dit beaucoup, mais elle ne dit pas tout. Elle dit beaucoup en ce sens qu'elle met l'accent sur le fameux principe international de *non-ingérence*, lequel découle de la souveraineté des États. Elle ne dit pas tout, pour autant, dans la mesure où le principe n'est pas absolu : il est assorti d'exceptions. L'ingérence, même militaire, à des fins humanitaires (celle dont il sera essentiellement question ici) n'est pas nécessairement interdite par le droit international. Et quand elle l'est, le principe de non-ingérence peut devenir insupportable dès lors qu'il sert de paravent juridique à des violations massives des droits de la personne humaine. *Dura lex sed lex?*

Mon propos sera de vous montrer que le cadre juridique de l'ingérence est relativement protecteur de la souveraineté de l'État (I), mais que, contesté lorsqu'il permet des comportements étatiques qui choquent la conscience humaine, il a fait l'objet de tentatives (non abouties) de modification (II).

### I. Un cadre juridique *relativement* protecteur de la souveraineté de l'État

Le droit international demeure davantage protecteur de la souveraineté des États que des droits de la personne humaine. C'est du moins ce qui ressort de la prévalence du principe de non-ingérence, nonobstant les exceptions qu'il admet, dont la mise en œuvre est, au reste, encore largement aléatoire.

### *A. Un principe de non-ingérence assorti d'exceptions*

Le droit international coutumier consacre de manière indiscutable le principe de non intervention dans les affaires intérieures des États. Celui-là découle immédiatement de la souveraineté des États, qui s'oppose aux ingérences politiques, économiques, sociales et même humanitaires provenant d'autres États. La Cour internationale de Justice, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (1986), tout en ayant rappelé avec force le principe, a néanmoins admis que « la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes [...] se trouvant dans un autre pays [...] ne saurait être considérée comme une intervention illicite ». Ladite aide doit alors se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir « prévenir et alléger les souffrances des hommes » et « protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine » ; elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin.

Le principe de non-ingérence, à plus forte raison, s'étend à l'usage de la force armée. La Charte des Nations Unies s'en fait l'écho à l'article 2, § 4, par lequel « [l]es Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, *soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État*, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». Le principe n'opère aucune distinction selon les motifs animant l'usage de la force armée : même employée à des fins humanitaires, la contrainte militaire est interdite, à moins qu'elle ne s'inscrive dans les exceptions autorisées par le droit international : l'intervention militaire consentie ; l'intervention militaire autorisée par le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; l'intervention militaire en légitime défense – cette dernière hypothèse étant peu vraisemblable dans le cadre de l'ingérence humanitaire.

Hormis le premier cas de figure (l'intervention consentie par l'État territorial) qui recouvre le cas de l'opération Serval menée par la France au Mali en 2013-2014 et, dans une certaine mesure, les bombardements de la coalition internationale contre les positions de Daech en Irak et en Syrie, la licéité de

l'intervention militaire à visée humanitaire devient tributaire de l'exercice de leur droit de veto par les membres permanent du Conseil de sécurité.

### *B. Une mise en œuvre aléatoire*

La pratique ne se laisse pas enfermer dans le cadre juridique fixé par le droit international. Si par principe, les États qui prétendent faire usage de la force (et partant s'ingérer) à des fins humanitaires s'emploient à recueillir un mandat du Conseil de sécurité délivré au titre de ses pouvoirs de police internationale, certaines considérations peuvent les pousser, lorsqu'ils ne l'obtiennent pas, à faire fi de l'absence d'autorisation. Plusieurs cas de figure se dégagent ainsi de la pratique :

- *L'intervention militaire à visée humanitaire autorisée par le Conseil de sécurité.* C'est l'hypothèse dans laquelle l'ingérence militaire se fait « dans les clous » du droit international. La décennie 1990, époque de plein épanouissement du mécanisme de sécurité collective, comporte un certain nombre d'exemples de ce type d'interventions, avec les cas de la Somalie (la résolution 794 (1992) autorise les États-Unis d'Amérique à venir au secours des populations civiles victimes des diverses milices qui s'affrontaient), du Rwanda (la résolution 929 (1994) autorise le déploiement de l'opération Turquoise par laquelle la France va s'employer, dans les conditions contestables qu'on connaît, à contenir le génocide en cours) ou du Timor oriental (la résolution 1264 (1999) autorise une coalition menée par l'Australie à mettre un terme aux exactions des milices indonésiennes). L'exemple plus récent de la résolution 1973 (2011) peut encore être cité, par laquelle le Conseil a autorisé les bombardements sur les positions du colonel Kadhafi, dont les troupes réprimaient violemment la rébellion issue du « printemps arabe ».

- *L'intervention militaire à visée humanitaire non autorisée par le Conseil de sécurité.* Le cas de figure est illustré par les bombardements de l'OTAN sur la Yougoslavie en 1999, en réponse au nettoyage ethnique pratiqué par les Serbes au Kosovo. Faute d'avoir obtenu un mandat du Conseil de sécurité (le veto russe et chinois paraissant acquis), les États occidentaux ont fait prévaloir la nécessité de secourir des populations civiles en danger sur le strict respect de l'interdiction du recours à la force et du principe de non-ingérence. Le schéma a

failli se renouveler à l'été 2013, lorsqu'à la suite de l'attaque chimique de la Ghouta, la France et les Etats-Unis ont envisagé de bombarder des positions syriennes.

- *L'absence d'intervention militaire à visée humanitaire en l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité.* Hormis l'entorse envisagée à l'été 2013, ce cas de figure est parfaitement illustré par l'exemple syrien. En raison du veto russe à toute résolution sanctionnant la Syrie de Bachar el Assad, le Conseil de sécurité est resté impuissant face aux exactions du régime en place, sans que les États occidentaux prennent l'initiative d'intervenir militairement pour empêcher les massacres. Si cette inaction n'est pas uniquement guidée par la volonté de se conformer au droit international (le contexte géopolitique redoutablement complexe est en la matière sans doute déterminant), il n'en demeure pas moins que la légalité internationale est ici préservée.

En l'absence de résolution du Conseil de sécurité autorisant le recours à la force à des fins humanitaires, le juriste sera probablement plus à l'aise dans le cas syrien (respect de la légalité) que dans le cas kosovar (violation du droit international). Il n'en demeure pas moins que le citoyen peut se désoler que le respect du principe de non-ingérence et de l'interdiction du recours à la force doive le conduire à détourner les yeux des bains de sang qui coulent çà et là. À l'aube de l'an 2000, le Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan avait bien présenté les choses : « *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 ?* ». S'en tenir à la souveraineté comme principe absolu peut conduire à des situations de non-assistance à personnes ou à peuples en danger, choquantes d'un point de vue moral. Face à ce cadre juridique insatisfaisant, différentes tentatives de modification sont intervenues, qui n'ont pas forcément réussi à trouver concrétisation dans le droit international positif.

## II. Les tentatives de modification du cadre juridique en faveur de l'ingérence humanitaire

Faire évoluer le cadre juridique en faveur de l'ingérence humanitaire n'est pas sans risque. En effet, derrière l'humanitaire et sa fonction justificatrice, peuvent se glisser des objectifs moins nobles. Pour justifier leur intervention en Irak en 2003, les États-Unis d'Amérique, par exemple, ont invoqué des arguments aussi divers que fallacieux, parmi lesquels l'argument humanitaire : il fallait empêcher le dictateur sanguinaire qu'était Saddam Hussein de massacrer son peuple ! On mesure toutefois le danger qu'il y a à laisser chaque État s'ériger en garant de la protection des populations autres que la sienne.

Comment faire naître une nouvelle règle de droit international qui autoriserait l'ingérence humanitaire hors mandat du Conseil de sécurité ? Il faut réviser la Charte des Nations Unies, répond spontanément le juriste. Mais la révision de la Charte des Nations Unies requérant des conditions de majorité extrêmement difficile à obtenir, semble assez irréaliste. Plus modestement, on peut essayer de faire évoluer les pratiques dans le système des Nations Unies, notamment au sein du Conseil de sécurité. C'est ce à quoi s'emploie la France dans ses démarches actuelles visant à limiter l'usage du droit de veto.

À ce jour, les deux principales tentatives de modification du cadre juridique de la non-intervention ont été le développement d'un droit – ou d'un devoir – d'ingérence et, plus récemment, celui d'une « responsabilité de protéger ».

### *A. Un droit/devoir d'ingérence mal assuré*

Les deux « pères » du droit/devoir d'ingérence, comme l'a rappelé M. Chevènement, sont le docteur Kouchner et le professeur Bettati.

Selon la « philosophie » de Bernard Kouchner, qui est à l'origine de Médecins Sans Frontières (je parle sous le contrôle de Rony Brauman), une aide doit être apportée aux populations victimes de massacres, de maladie, de famine etc. même si l'État territorial concerné n'y consent pas, donc, éventuellement, en violation de sa souveraineté territoriale. Cette position se démarque du

positionnement officiel du Comité international de la Croix rouge (CICR) qui intervient dans les zones de conflits avec l'assentiment des États concernés, et en principe dans les limites de leur consentement. B. Kouchner qui a travaillé pour la Croix-Rouge au moment de la guerre du Biafra a ainsi voulu se démarquer de ces pratiques en créant une ONG qui n'aurait pas de comptes à rendre aux États.

Cette approche va connaître une conceptualisation juridique grâce à Mario Bettati, le père du « *droit d'ingérence* », nouveau concept qui ne s'est toutefois jamais concrétisé de manière claire et incontestable.

*Droit d'ingérence, devoir d'ingérence*, les deux expressions ont été et sont encore employées. Le « devoir » suggère une sorte d'obligation de s'ingérer en cas de crise humanitaire. Mais le « devoir » peut être interprété différemment : appartenant au registre de la morale, la notion ne serait pas juridique, au contraire de l'« obligation ». Partant, l'ingérence ne serait-elle pas davantage un devoir moral qu'une obligation juridique ? Et si l'on parle d'un droit, plutôt que du devoir, d'ingérence, qui en est titulaire ? Sont-ce les États, qui auraient le droit de s'ingérer dans les affaires d'autres États en cas de crise humanitaire ? Ou les seules organisations non gouvernementales (ONG) pourraient-elles revendiquer ce droit ?

Le flou sémantique, donc juridique, autour de cette notion de droit ou de devoir d'ingérence humanitaire n'a jamais été véritablement résolu. Quoi qu'il en soit, ce ne sont ni les médecins ni les juristes qui font le droit, en tout cas pas le droit international, et le fait est que cette notion de droit ou de devoir d'ingérence a connu une concrétisation juridique extrêmement limitée... mais pas inexistante : en effet, comment chacun le sait, le docteur Kouchner mène aussi une carrière politique. Sous son influence – il a notamment été secrétaire d'État à l'Action humanitaire sous le mandat présidentiel de François Mitterrand –, la France a tenté de faire évoluer la question de l'assistance humanitaire. L'Assemblée générale de l'ONU a adopté le 7 décembre 1987 la Résolution 42/131 par laquelle « les États sont invités à accepter l'assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles *et situations d'urgence de même type* [expression qui, en langage diplomatique, est susceptible de couvrir les atteintes massives aux droits de l'homme] ». Notons qu'il ne s'agissait que

d'une « invitation » de l'Assemblée générale et non d'une obligation « dure » qui s'imposerait aux États. Mais c'était une première étape vers la prise en compte de la nécessité de l'assistance humanitaire. Le Conseil de sécurité lui-même dans les années 90 a adopté certaines résolutions visant à favoriser l'accès des secours à des zones de crise humanitaire (résolution 688 (1991) sur l'accès des organisations humanitaires au Kurdistan ; résolution 770 (1992) instaurant des couloirs humanitaires vers Sarajevo), ainsi que des décisions autorisant des interventions militaires à des fins humanitaires (voir *supra*). Mais cela n'a pas suffi à faire rentrer dans le droit positif un concept général d'ingérence humanitaire. Le droit positif restait – et reste encore – le principe de non-ingérence sauf intervention dans le cadre du mécanisme de sécurité collective. À ce jour, la nouvelle notion, la « Responsabilité de protéger » n'a pas apporté de véritable changement à cet état du droit.

### *B. Une « Responsabilité de protéger » déjà infirmée ?*

Le concept de responsabilité de protéger (R2P) a été façonné par une commission mise en place sous l'égide du gouvernement canadien, la Commission Evans-Sahnoun, du nom de ses deux co-présidents, dont l'intitulé « Commission internationale de l'*intervention* et de la *souveraineté* des États » (CIISE) est en soi contradictoire.

Cette commission a tenté une approche renouvelée, un changement de perspective de la question de l'ingérence, en partant du principe même de souveraineté de l'État. Le rapport affirme ainsi que la souveraineté suppose à la fois des droits et des obligations : il est notamment de la « responsabilité » d'un État souverain de protéger sa propre population. La CIISE propose que lorsqu'un État n'assume pas sa responsabilité de protéger sa propre population, la communauté internationale assume subsidiairement cette responsabilité, à travers le mécanisme existant de sécurité collective, c'est-à-dire le Conseil de sécurité. Partant, le caractère novateur du concept a été mis en cause. Certains de mes collègues professeurs de droit ont ainsi parlé d'« *une nouvelle parure pour une notion bien établie* » (Luigi Condorelli, Laurence Boisson de Chazournes), ou de « *vieux vin dans de nouvelles outres* » (Jean-Pierre Cot).

Toujours est-il que la Responsabilité de protéger a connu quelques concrétisations juridiques dont n'a pas bénéficié le droit d'ingérence humanitaire, même si le concept a été « rétréci » par rapport à ce qu'avait envisagé la CIISE. Au Sommet mondial de 2005, les États membres de l'ONU ont reconnu dans leur déclaration finale que « *c'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité* » (paragraphe 138) et qu' « *il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité* » (paragraphe 139). « *Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte [...] lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que 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* », ajoutent-ils au même paragraphe.

Ce texte a connu une concrétisation au moins dans deux cas particuliers : la Libye (Résolutions 1970 et 1973 en 2011) et la Côte d'Ivoire (Résolution 1975 en 2011), où le Conseil de sécurité a autorisé des interventions militaires. Ces deux résolutions, qui font référence au concept de Responsabilité de protéger, disent qu'il appartient en premier lieu à la Libye et à la Côte d'Ivoire de protéger leur population et sous-entendent que, ces deux États ayant failli à cette responsabilité, il revient au Conseil de sécurité d'intervenir en permettant une intervention militaire extérieure sur leur territoire. Ces deux exemples pouvaient attester de la formation d'une nouvelle norme de droit international en faveur de l'ingérence. En effet, les cas libyen et ivoirien étaient de nature à faire émerger une obligation coutumière d'agir du Conseil de sécurité, dont on aurait pu déduire que le droit de veto devait être mis entre parenthèses en cas d'atteintes massives aux droits de l'homme dans un État. Mais le « soufflé » est vite retombé avec le cas de la Syrie où le concept de Responsabilité de protéger s'est révélé totalement inopérant.

En conclusion, le cadre juridique traditionnel demeure ; la règle générale demeure celle de la non-ingérence. L'ingérence contrainte n'est licite que dans le cas des mesures du Conseil de sécurité sous chapitre VII. La position des autorités françaises à l'heure actuelle n'est pas de révolutionner ce cadre juridique mais plutôt d'agir à la marge en cherchant une autolimitation des membres du Conseil de sécurité qui renonceraient au droit de veto en cas d'atrocités de masse. Je crains que cette démarche ne soit guère couronnée de succès mais à ce jour, c'est sans doute la position la moins irréaliste si on veut faire évoluer le cadre juridique de l'ingérence.

Je vous remercie.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur le professeur, pour cet exposé qui clarifie parfaitement les concepts.

C'est en praticien qu'Alain Dejammet va nous donner un éclairage complémentaire.

ALAIN DEJAMMET

### *Ingérence et souveraineté*

Je souscris très largement à ce qui a été remarquablement dit par le professeur Franck Latty. Aussi me bornerai-je à quelques observations, en particulier sur le concept, qui n'est pas véritablement nouveau, de la « Responsabilité de protéger » afin de voir si cette formule permet de surmonter la contradiction, évoquée par le professeur Latty, entre un droit international fondé sur le dogme de la souveraineté des États et l'exigence humanitaire qui, motivant l'ingérence, conteste cette architecture.

L'opposition entre les deux thèmes, souveraineté et ingérence, paraît bien radicale, voire caricaturale.

D'un côté, la souveraineté et les souverainistes, personnages rancis, « moisis », obtus, défenseurs d'une mauvaise cause, froide et inhumaine : « *L'élaboration du*

*droit international humanitaire a été profondément marquée par le problème crucial de la souveraineté de l'État. C'est, depuis la nuit des temps, l'obstacle central auquel se heurtent l'élaboration et l'application du droit international* »<sup>1</sup> écrit le professeur Bettati, qui formule un peu plus tard, dans le même livre, ce jugement lapidaire : « *La souveraineté, c'est la garantie mutuelle des tortionnaires* »<sup>2</sup>. Voilà qui est radical ! En fait le professeur Bettati faisait allusion à cette scène bien connue de la Société Des Nations en 1933 lorsque face au professeur Bernheim, Juif de Haute-Silésie, qui s'indignait des pratiques odieuses des hitlériens à l'égard de leurs compatriotes réfractaires au régime et des Juifs (incendies, violences, profanations etc.), Goebbels, ministre de la Propagande et de l'Information, avait répondu : « *Charbonnier est maître chez soi !* ». La cause est donc entendue : la souveraineté est la garantie mutuelle des tortionnaires...

De l'autre côté, du côté du professeur Bettati, de l'ingérence, les avocats humanitaires et les redresseurs de torts.

Que l'on se rassure, le professeur Bettati est en fait tout à fait nuancé. Il s'est surtout attaché dans ses thèses à tenter de concilier les extrêmes, c'est-à-dire « *à aménager un nouvel espace juridique où se trouveraient indissolublement liés la légitimation de l'intervention humanitaire et le principe fondamental de l'indépendance et de la non-soumission de l'État à l'égard de l'extérieur* »<sup>3</sup>. Tel est le sens de la démarche du professeur Bettati.

Ce « *principe fondamental de l'indépendance et de la non-soumission de l'État à l'égard de l'extérieur* », est effectivement celui de la souveraineté, à la base de plusieurs constitutions – dont la Constitution française – mais surtout de la Charte des Nations Unies qui, dans son chapitre I (Buts et principes), affirme : « *L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres* » (Art. 2, § 1). Tel est le principe absolu sur lequel est fondée la Charte des Nations Unies.

Ce principe est doublement garanti et protégé, d'une part par le refus de l'ingérence : « *Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la*

---

<sup>1</sup> Mario Bettati « *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international* », éd. Odile Jacob 1996, p. 9

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 17

<sup>3</sup> *Ibid*, p.9

*compétence nationale d'un État... » (Art. 2, § 7), d'autre part par l'affirmation de l'indépendance politique (Charbonnier est maître chez soi...) qui met l'État souverain à l'abri d'un coup de force extérieur, comme l'expose l'article 2, § 4, déjà justement cité par le professeur Latty : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».*

Le recours à la force est en réalité permis mais dans les seuls cas de la légitime défense face à une agression armée (Art. 51 de la Charte<sup>4</sup>) ou dans ceux où, pour maintenir la paix et la sécurité internationales (premier but des Nations Unies), le Conseil de sécurité (Art. 24 § 1 de la Charte<sup>5</sup>, Art. 39<sup>6</sup>, Art. 40,41 et 42<sup>7</sup>) décide

---

<sup>4</sup> Art. 51 *Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.*

<sup>5</sup> Art. 24 § 1 *Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom.*

<sup>6</sup> Art. 39 *Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.*

<sup>7</sup> Art. 40 *Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance.*

Art. 41 *Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.*

collectivement des mesures impliquant ou non l'emploi de la coercition, recours aux sanctions ou opération militaire.

Ce principe de la souveraineté et ses corollaires (compétence nationale exclusive, intégrité territoriale, indépendance politique et le refus de l'ingérence qui en résulte), datent de la Charte (1945) mais ils ont été depuis constamment repris, affirmés dans d'innombrables textes, résolutions, déclarations. L'intitulé de la grande déclaration très solennelle du 9 décembre 1981 de l'Assemblée générale : « *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États* » est parfaitement clair et exclut explicitement le concept même d'ingérence. Les documents finaux des grands sommets mondiaux de l'ONU, dont le dernier date de 2005, répètent inlassablement ce rejet de l'ingérence (dans les textes anglais qui font foi autant que le texte français, cette notion est exprimée par les mots « *interference* » ou « *intervention* »).

D'où ce paradoxe : comment peut-on à la fois célébrer l'ONU (nos chefs d'État se pressent aux Nations Unies pour exalter l'action de l'ONU et de son Secrétaire général), signer des deux mains des textes solennels qui, en 2000, en 2005, condamnent à répétition l'ingérence et, dans le même mouvement, exalter le droit d'ingérence ? C'est tout simplement de la provocation. Le professeur Bettati reconnaît d'ailleurs qu'en utilisant délibérément le mot « ingérence », plutôt que les mots « *intervention* » ou « *interférence* » qui se trouvent dans la Charte, il choisissait le parti de la provocation.

Comment expliquer ce paradoxe ?

La première réponse est qu'il y a un gouffre entre la théorie et la pratique. La vérité très simple est que tout en condamnant en principe l'ingérence, et sans

---

Art. 42 *Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.*

référence à un droit ou un devoir quelconque d'ingérence, les Nations Unies, depuis l'origine, pratiquent l'ingérence.

Dès février 1946, le Conseil de sécurité, à peine créé, décide l'ouverture d'une enquête sur les affaires intérieures de l'Espagne<sup>8</sup>, sur le régime franquiste : ingérence !

Plus tard se déroulera la grande saga de la lutte pour l'émancipation des peuples, rythmée par des textes condamnant la politique des États colonisateurs : ingérence !

La France n'est pas épargnée, elle se défend, elle s'oppose, elle quitte son siège... mais la question algérienne est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée des Nations Unies : ingérence !

L'ONU ne se borne pas à ce que le professeur Bettati qualifie d' « ingérence immatérielle », elle agit, elle ordonne des sanctions (embargo sur les armes<sup>9</sup>, sanctions pétrolières<sup>10</sup>...) qui frappent concrètement un État, l'Afrique du sud, par exemple, pour cause de comportement national délinquant, l'*apartheid*. Il y a incontestablement ingérence à raison d'affaires intérieures d'un État !

Pour justifier ces atteintes à la souveraineté, nul besoin de bâtir en parallèle un nouveau droit ou un nouveau devoir, celui de l'ingérence. Il suffit tout simplement d'appliquer la Charte et de s'appuyer sur les textes qui donnent mandat aux Nations Unies pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. C'est le but essentiel des Nations Unies. Il suffit donc de caractériser, au gré de la volonté collective du Conseil de sécurité, tel ou tel comportement national d'un État comme une menace à la paix ou à la sécurité internationales pour fonder une saisine du Conseil, un débat, une prise de sanctions, une intervention, une ingérence. L'ONU a donc toujours continué à faire de l'ingérence, comme Monsieur Jourdain fait de la prose, sans le proclamer et en trouvant dans sa propre Charte les raisons mêmes de son action.

---

<sup>8</sup> Résolution 32-1 Relations entre les Membres des Nations Unies et l'Espagne (Vingt-sixième séance plénière, le 9 février 1946.)

<sup>9</sup> 7 août 1963 – Le Conseil de sécurité adopte la résolution 181 appelant tous les États à arrêter la vente et la livraison d'armes, de munitions et de véhicules militaires à l'Afrique du Sud. L'embargo sur les armes a été rendu obligatoire le 4 novembre 1977.

<sup>10</sup> 13 novembre 1963 – L'Assemblée générale, dans sa résolution 1899 (XVIII) sur la question de la Namibie, engage instamment tous les États à s'abstenir de fournir du pétrole à l'Afrique du Sud. Cette initiative a été la première des nombreuses actions menées par l'ONU pour prendre des sanctions pétrolières efficaces contre l'*apartheid*.

Il y a une seconde réponse. Les avocats d'un vrai droit d'ingérence, qui garantirait la satisfaction des préoccupations humanitaires, ne se satisfont pas d'un état des lieux où l'intervention est liée au constat d'une situation mettant en péril la paix ou la sécurité internationales.

Pour bâtir ce droit d'ingérence humanitaire ils font donc état de très nombreux textes rassemblés dans ce qu'ils appellent le « droit humanitaire » (conventions, pactes, sur la torture, sur le génocide, sur la protection des enfants etc.). Mais ces textes, conventions, pactes, traités, consacrent en fait des accords entre États souverains, lesquels, dans l'exercice de leur souveraineté, consentent à des limitations de celle-ci. Il n'y a donc pas de réelle ingérence.

Les partisans d'un droit d'ingérence à créer se tournent donc vers les Nations Unies et recensent, comme vient de le faire le professeur Latty, les résolutions de l'Assemblée générale (en 1988 et 1989) ou du Conseil de sécurité (en 1991), qui ont milité pour la mise en œuvre de l'assistance humanitaire. Mais, à bien regarder, ces textes en appellent aux États, les invitent à ouvrir leurs frontières, à faciliter l'offre qui leur est faite par d'autres États de déployer une assistance humanitaire, ils peuvent les presser, comme c'est le cas dans la résolution du Conseil de sécurité du 5 avril 1991 (condamnation de la répression contre les Kurdes), mais ils n'enfreignent pas la souveraineté des États. Il n'y a donc pas de réelle ingérence. Ces textes ne peuvent donc pas, parce que la France y a joué un rôle, être qualifiés de première mise en œuvre du droit d'ingérence. Ce n'est pas une intrusion, ce n'est pas une immixtion, c'est une invitation, éventuellement insistante, mais ce n'est pas de l'ingérence.

Tout change lorsque les tenants de l'ingérence vont au-delà des traités, pactes, accords, conclus entre États souverains, au-delà de l'invitation adressée par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité et prônent, en dehors de l'ONU, une action directe, concrète, militaire, par un groupe d'États contre un autre dont le comportement est jugé délinquant, meurtrier. Il y a là de toute évidence mise en cause par la force de l'intégrité territoriale ou de l'indépendance politique d'un État, ceci pour des raisons que beaucoup jugeront impérieuses, d'humanité, de morale, mais qui ne sont pas fondées encore aujourd'hui sur le droit positif.

Ce fut le cas en 1999 à propos du Kosovo. Les négociations tenues à Rambouillet n'aboutissent pas. Excédée, l'OTAN, décrétant que la République Fédérale Yougoslave se comporte abominablement mal, qu'elle met en danger

les populations du Kosovo, juge inutile de passer par le Conseil de sécurité où elle redoute un veto russe. « Veto russe » imaginaire, légende complaisamment diffusée. Il n'y a pas eu de réunion du Conseil de sécurité... par conséquent il n'a pu y avoir de veto ! L'OTAN a bel et bien tourné le dos aux Nations Unies parce que l'intention avouée, arrêtée, après Rambouillet, était de faire intervenir l'OTAN. On est donc passé à la frappe sans que les Russes eussent été le moins du monde consultés. Cette intervention s'est fondée sur le drame de Račak (janvier 1999) où quarante personnes, apparemment des civils, ont été massacrées par les milices serbes. On pense toujours aux résolutions du Conseil de sécurité, on oublie les déclarations qui sont unanimes, les déclarations présidentielles et la déclaration du Conseil de sécurité très raide, très dure à laquelle la Russie et la Chine se sont ralliées en janvier 1999. Reste que la décision unilatérale de l'OTAN de recourir à la force, applaudie par beaucoup de partisans de l'ingérence, a bénéficié d'un soutien assez large.

En 2003 le scénario se répète à propos de l'Irak où il s'agit d'ailleurs moins de protéger les populations que de vouloir créer un régime « démocratique » en Irak et faire en sorte qu'il n'y ait pas d' « arme de destruction massive ». La force qui intervient n'est pas l'OTAN mais une coalition.

Dans les deux cas les coalisés se sont passés de l'autorisation du Conseil de sécurité, comme l'a rappelé le professeur Latty. Frappant directement, invoquant le devoir d'humanité, la lutte contre les « barbares », pour l'établissement de la « démocratie »..., ils affirment bel et bien, à l'écart des Nations Unies et de leur Charte, un nouveau droit, une nouvelle ambition, celle de l'ingérence. On est ici exactement dans la situation, évoquée par le professeur Bettati, d'une opposition frontale entre, d'un côté, la souveraineté et le droit international positif fondé sur celle-ci et, de l'autre côté, l'ingérence.

Comment, pour répondre au vœu du professeur Bettati comme au souci des souverainistes, concilier l'intervention humanitaire et les vieux principes du respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États ?

C'est la question posée par le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, aux membres des Nations Unies<sup>11</sup>. Les délégués qui se succédèrent à la tribune après son discours étaient, j'en fus témoin, malgré les bons sentiments exprimés, troublés par ces offensives menées en-dehors des Nations Unies. Les Canadiens, de bonnes âmes qui tuent les bébés phoques et massacrent leur environnement, étant supposés une fois pour toutes incarner la vertu onusienne, se portèrent volontaires pour tenter de régler le problème et ils firent, comme on fait toujours, une commission. Dans ladite Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), un Australien, Gareth Evans, un Algérien, Mohamed Sahnoun, un certain nombre de personnalités importantes... mais aucun représentant de l'école française du droit d'ingérence. Plus tard, dans le groupe d'anciens ministres dont on flanqua cette commission pour vérifier si tout allait bien, toujours pas de Français. Il semblerait que les « pères » du droit d'ingérence eussent été soigneusement tenus à l'écart de cette réflexion sur ce que l'on pouvait faire.

La solution dégagée fut de nier les contradictions entre la souveraineté et la préoccupation humanitaire. Comme l'a rappelé le professeur Latty, la CIISE renversa habilement le problème, arguant dans son rapport déposé à la fin décembre 2000 que le cœur de la mission d'un État tient précisément dans la protection de sa population. La souveraineté est une responsabilité, celle d'assumer le bonheur, la protection de sa population. La souveraineté s'identifie donc avec le devoir de protéger. C'est habile, tous les souverainistes sont ravis : nous sommes des personnages considérables et nous sommes humains, nous devons protéger. Si l'État s'acquitte de sa responsabilité, c'est parfait. Si l'État manque à son devoir il appartient aux autres États, tous attachés à la souveraineté, donc tous attachés à la protection de leur population et de toutes les populations, de rappeler l'État délinquant à ses obligations, de le convaincre. Cela en multipliant les avis, les conseils, les démarches... C'est après tout le rôle des diplomates. Et si par malheur l'État en cause n'écoute pas ces avis, persiste dans la délinquance, maltraite sa population, force sera aux autres États d'intervenir par des moyens armés mais dans le respect de la Charte, donc sur

---

<sup>11</sup> « 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'être humains ? » Kofi Annan.

décision de Conseil de sécurité. En bref, il s'agit certes d'intervention humanitaire mais il s'agit tout autant de préserver la doctrine de la souveraineté, d'éviter qu'elle ne soit souillée, compromise, par la pratique délinquante d'un membre de la « communauté internationale ». C'est la première fois, à propos de cette affaire de Responsabilité de protéger, qu'on a commencé à parler de « communauté internationale ». Jusque-là l'expression était assez floue mais là on affirme clairement que l'attachement à la souveraineté, à ce qu'elle signifie, c'est-à-dire la « Responsabilité de protéger », exige d'éviter que ce concept, ce dogme, soit compromis par le mauvais comportement d'un État qui maltraiterait sa population. On protège donc les populations mais on protège aussi le dogme de la souveraineté. Les deux préoccupations sont liées. Il n'y a pas ingérence. Voilà le raisonnement habile, assez convaincant, de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États.

Dans la pratique, l'intervention des États-gendarmes n'est permise que dans un nombre restreint de cas précis de menace aux populations : génocide, épuration ethnique, crime de guerre, crime contre l'humanité. L'accent est mis sur la nécessité, avant le recours à la force, d'épuiser les procédures amiables, les médiations, tout ce qui est diplomatique. Mais, surtout, conformément à la Charte, l'engagement de la procédure du recours éventuel à la force est exclusivement réservé au Conseil de sécurité. Là réside la très grande différence avec la position d'autres tenants du droit d'ingérence. S'il y a veto, d'autres efforts devront être poursuivis. Il n'est pas question de laisser quelques États décider d'agir en-dehors de l'ONU comme ils l'ont fait unilatéralement en 1999 ou en 2003. Contrairement aux assertions de certains, la Responsabilité de protéger, principe conforme à la Charte, exerce obligatoirement collectif du Conseil de sécurité, n'est absolument pas, l'héritier d'un droit d'ingérence abstrait, quasiment naturel, dont se prévaudraient individuellement certains États.

Tel que proposé par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, repris en 2004 par un groupe de conseillers du Secrétaire général puis par Kofi Annan lui-même, le principe de la Responsabilité de protéger fut consacré par la déclaration du Sommet de 2005. Ce texte n'ajoute rien à la Charte qui n'est pas modifiée. Il n'a valeur que de recommandation aux États. Il ne fut pas complété, il ne fut pas précisé, comme certains partisans inquiets et absolutistes de la souveraineté l'auraient souhaité, par d'autres résolutions. Il fut toutefois à son tour consacré dès 2006 par une résolution de

caractère général du Conseil de sécurité sur la protection des civils<sup>12</sup>. Puis il fut évoqué, mentionné, dans les débats et les textes du Conseil de sécurité portant sur les crises en Côte d'Ivoire, au Soudan ou en Somalie.

Les cas de déclenchement de la Responsabilité de protéger restent ceux, restrictifs, de 2005 : génocide, crimes de guerre, crime contre l'humanité, épuration ethnique. La commission canadienne aurait souhaité ajouter le cas de l'assistance humanitaire en cas de catastrophe naturelle. En 2008, lors d'un typhon qui frappa la Birmanie, la France, qui voulut recourir au Conseil de sécurité pour forcer la junte birmane à accepter une aide humanitaire extérieure se heurta au refus de nos partenaires au Conseil de sécurité et à celui d'Edward Luck, conseiller spécial pour la Responsabilité de protéger qui avait été créé par Kofi Annan.

Le concept de la Responsabilité de protéger, même s'il est tout à fait conforme à la Charte, est une fleur fragile, ne la bousculons pas. On le mesure à la lumière de la crise libyenne. C'est au nom de la Responsabilité de protéger qu'en 2011 le Conseil de sécurité décida à deux reprises d'intervenir en Libye : en février, résolution 1970<sup>13</sup> pour imposer des sanctions au régime du colonel Kadhafi coupable de menacer sa population, et en mars, résolution 1973<sup>14</sup>, pour déclencher une intervention armée afin d'empêcher des massacres projetés de la part des forces du colonel Kadhafi. Dans la seconde résolution (1973), le Conseil de sécurité autorisa une coalition de pays à utiliser « tous les moyens nécessaires » (formule codée du langage des résolutions qui signifie qu'on peut utiliser la force) pour protéger les populations et établir de manière concrète, en précisant qu'il n'y aurait pas de troupes au sol, une zone d'exclusion aérienne pour interdire aux hélicoptères et aux avions de Kadhafi de massacrer les populations. L'autorisation d'user de la force (« tous les moyens nécessaires ») était-elle absolue, pour protéger par quelque moyen que ce soit la population ? Ou bien était-elle limitée à l'usage des armes contre des appareils, des avions, des hélicoptères libyens ? On peut débattre, il y a une certaine ambiguïté. La résolution dérangeait : Chine, Russie, Brésil, Inde, Allemagne ne la votèrent pas mais ils laissèrent faire. Il n'y eut pas de veto. À l'épreuve, il apparut vite que la coalition ne se bornait pas à attaquer des avions mais frappait au sol. On parla aussi d'interventions au sol de « forces spéciales ». Bref, il y eut doute sur le

---

<sup>12</sup> Résolution 1738 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5613<sup>e</sup> séance le 23 décembre 2006

<sup>13</sup> Résolution 1970 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6491<sup>e</sup> séance le 26 février 2011

<sup>14</sup> Résolution 1973 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6498<sup>e</sup> séance le 17 mars 2011

respect des dispositions mêmes de la résolution, avec cette ambiguïté que j'ai signalée sur le périmètre exact de la référence « usage de tous les moyens nécessaires ». S'appliquait-elle à tous les moyens au sol ou bien ne visait-elle que les moyens militaires nécessaires à la mise en œuvre de l'interdiction aérienne ? Il y eut en revanche conviction de ce que, au-delà du coup d'arrêt donné aux troupes de Kadhafi, au-delà d'une protection *a minima* des civils, l'opération déclenchée par plusieurs pays avec le soutien de l'OTAN visait au changement de régime et à l'élimination physique du colonel Kadhafi. « Dévoiement de la résolution ! » clamèrent ceux qui doutaient de son opportunité. Dès lors, l'opposition de la Russie et de la Chine, se cristallisa. Et lorsqu'à bon droit on réclama l'ouverture de corridors humanitaires en Syrie, en invoquant la Responsabilité de protéger, les vetos russes et chinois s'abattirent. La Responsabilité de protéger fut mise en suspens, elle risque de le demeurer.

Le problème, bien connu, classique, est politique. Dans quelle mesure l'intervention armée extérieure, quoique conforme au droit, mise en œuvre conformément à la Charte par le Conseil de sécurité, ne crée-t-elle pas davantage de dommages que la non-intervention militaire, celle-ci pouvant heureusement se confondre avec une poursuite laborieuse, acharnée et peut-être longue de la négociation ? Kadhafi en 1998 avait fini par céder aux pressions occidentales et accepter le principe d'un jugement des personnes supposées coupables des attentats contre la Panam et l'UTA. Il n'y avait pas eu besoin d'intervention militaire pour l'amener à cette évolution ainsi qu'à sa renonciation aux armes nucléaires. La junte birmane évolua, elle libéra les opposants sans qu'il y ait eu non plus intervention armée. La Russie, tout au long de l'année 1998, avait accepté de négocier au Conseil de sécurité sur le Kosovo. Rien ne dit que si les coalisés de 1999 avaient été un peu plus patients, ils n'auraient pas pu reprendre les conclusions de Rambouillet et poursuivre la négociation. Mais il y avait une sorte d'agitation frénétique autour de l'utilité de montrer que l'OTAN était capable d'agir. D'un autre côté, sans intervention brutale des forces aériennes de l'OTAN en septembre 1995, Milošević aurait-il accepté d'aller à Dayton et de négocier ?

Le problème est politique mais surtout moral. L'ingérence humanitaire répond à une aspiration morale. Celle-ci doit-elle nécessairement prévaloir sur le politique ? Aux intervenants suivants d'essayer de répondre.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur l'ambassadeur. Vous avez parlé comme un vieux sage. Vous avez renvoyé à M. Hennekinne le soin d'aller un peu plus loin.

LOÏC HENNEKINNE

*Ingérence, « humanitaire » ou « responsabilité de protéger »,  
leurs dérives possibles*

Si nous étions dans un monde complètement organisé et dirigé par des hommes sages, tout ce que viennent de dire Alain Dejammet et le professeur Latty pourrait m'amener à renoncer à prendre la parole. En effet, la Charte des Nations Unies a tout prévu. Mais nous vivons dans un monde en évolution constante où subsistent un certain nombre d'incertitudes sur la manière dont ces instruments nouveaux, ingérence humanitaire ou responsabilité de protéger, peuvent intervenir dans le jeu. Après quatre décennies de vie diplomatique où j'ai défendu bec et ongles le principe coutumier de la souveraineté des États et de la non-ingérence extérieure, je continue à penser que ces deux instruments, conçus par des hommes de très grande qualité – je pense notamment à Boutros Boutros-Ghali et à Kofi Annan – risquent d'être très délicats à utiliser et menacent toujours ces deux principes auxquels nous tenons.

Pourquoi sont-ils délicats à utiliser ?

D'abord parce que la scène géopolitique est de plus en plus complexe.

Quand Mario Bettati a imaginé ce droit d'ingérence, à la fin des années 80, on vivait dans un scénario géopolitique assez simple, binaire, depuis la Seconde Guerre mondiale : l'Est et l'Ouest et, au moins jusque dans les années 70, les colonisateurs et les colonisés. À chacun de choisir qui étaient les bons et qui étaient les méchants (on pouvait d'ailleurs changer en cours de route). Les obstacles étaient donc assez facilement identifiables et la prise de décision certainement facilitée.

Depuis 1989, avec la chute du Mur de Berlin, et surtout depuis 1991 avec l'explosion de l'Union Soviétique, la plus grande confusion s'est répandue. Il y

eut en 1991 la floraison de ce qu'André Fontaine avait appelé « les paradigmes artificiels »<sup>15</sup>, que Rabelais aurait appelés les coquecigrues<sup>16</sup>. Puis nous vîmes « la fin de l'histoire »<sup>17</sup>, l'avènement de la « communauté internationale », « le nouvel ordre mondial »<sup>18</sup>, « le choc des civilisations »<sup>19</sup>, la fin des États et des territoires<sup>20</sup>... qui durèrent ce que dure un été. Il est évident que nous sommes entrés dans une période de très grande confusion de la part des diplomates, qu'elles soient occidentales ou autres.

J'en donnerai deux exemples sur deux principes qui font partie de la souveraineté :

D'abord le principe de l'inviolabilité des frontières. Dans la Charte de Paris qui, en novembre 1990, avait mis fin au processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, figurait un article sur la protection des frontières qui reprenait à peu près la formulation de la Charte des Nations Unies. Cela n'a pas empêché trois ou quatre mois plus tard un certain nombre de pays européens de s'asseoir sur cette Charte de Paris et de donner leur accord au démantèlement de la République socialiste de Yougoslavie. Il n'y eut en effet aucune réticence de la part de la majorité de ces pays européens qui avaient signé et approuvé la Charte de Paris. On est allé plus loin : alors que la commission Badinter avait déclaré que l'indépendance des anciennes Républiques composant la Yougoslavie devait se faire à l'intérieur des limites administratives, il fut décidé que le Kosovo devait être séparé de la Serbie, alors même que cette province appartenait à la Serbie depuis des siècles. Les Nations

---

<sup>15</sup> « *Les paradigmes artificiels* », article de André Fontaine, éd. Armand Colin, Revue internationale et stratégique, janvier 2001.

<sup>16</sup> « *Ainsi s'en alla le pauvre colérique ; puis passant l'eau au pont Huaux, et racontant ses males fortunes, fut avisé par une vieille lourpidon, que son royaume lui seroit rendu à la venue des coquecigrues,* » [Rabelais, *Garg.* I, 49]

« *S'il reculoit, c'étoient des coquecigrues de mer,* » [Rabelais, IV, 31]

<sup>17</sup> *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme (The End of History and the Last Man)*, essai du politologue américain Francis Fukuyama publié en 1992 et paru en français aux éditions Flammarion en 1993

<sup>18</sup> La formule « *nouvel ordre mondial* » (NOM) a été utilisée pour la première fois lors d'un discours prononcé au Congrès des États-Unis le 11 septembre 1990 par le président George H. W. Bush.

<sup>19</sup> *Le Choc des Civilisations (The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order)*, Éditions Odile Jacob, Paris, 1997, livre de Samuel Huntington, basé sur un article paru dans la revue *Foreign Affairs (The Clash of Civilizations ?)* à l'été 1993 et qui avait fait polémique.

<sup>20</sup> *La fin des territoires*, Bertrand Badie, éd. Fayard, 1995.

Unies, qui, à l'époque, géraient le Kosovo, représentées notamment par Bernard Kouchner, ont eu leur part de responsabilité dans cette évolution.

Cette position des diplomaties occidentales était d'autant plus stupéfiante qu'au même moment elles avaient réagi très violemment face à la volonté de l'Ossétie du sud et de l'Abkhazie de reprendre leur autonomie et de se séparer de la Géorgie. C'était oublier que, jusqu'en 1932, ces deux régions n'appartenaient pas à la Géorgie et n'y avaient été rattachées que par la volonté d'un grand démocrate né à Tbilissi, Joseph Djougachvili, plus connu sous le nom de Staline, désireux d'agrandir la région dont il était originaire en y adjoignant l'Ossétie du sud et l'Abkhazie. De même, un autre dirigeant moscovite poststalinien, Khrouchtchev, né en Ukraine, décida en 1954 que la Crimée devait rejoindre l'Ukraine (qui était encore une République socialiste soviétique). On observe que les diplomaties occidentales ont accepté beaucoup plus facilement les rectifications de frontières de Staline et de Khrouchtchev que les traités que leurs prédécesseurs avaient signés après la Première et la Deuxième Guerre mondiale et qu'elles-mêmes avaient ratifiés avec la Charte de Paris. Plus qu'une contradiction, on constate une inconséquence, une incohérence totale !

La même incohérence a pu être observée dans une phase plus récente qui concernait le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les Kosovars ont eu le droit de disposer d'eux-mêmes mais les Serbes du Kosovo et de Croatie ne se voient pas reconnaître ce droit. Et la Crimée, aujourd'hui, n'aurait pas le droit de se déterminer elle-même. J'admets que le dernier référendum en Crimée n'était pas très bien organisé mais il n'en reste pas moins que nous, « Occidentaux », disposons à notre gré de ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, reconnu aux uns, refusé aux autres. Ces incohérences dans les esprits de nos dirigeants et de nos diplomates m'ont beaucoup troublé ces dernières années.

Les principes de souveraineté des États et de non-ingérence extérieure souffrent de ces incohérences.

On peut aussi avoir des doutes sur une bonne application du droit d'ingérence humanitaire et de la R2P (*Responsibility to Protect*).

Je vais revenir sur ce qui a été dit très brillamment par Alain Dejammet, notamment sur les affaires du Kosovo et de la Libye.

Pour savoir si l'humanitaire avait vraiment joué un rôle dans l'affaire du Kosovo, j'ai eu la curiosité de reprendre le « carnet noir » où j'avais retranscrit les échanges de tous les Conseils restreints qui ont réuni en 1999, sous la présidence de Jacques Chirac, Lionel Jospin, deux ministres et deux ou trois fonctionnaires dont j'étais. En fait l'argument humanitaire s'est limité à l'élément déclencheur, ce massacre de Račak qui avait fait quarante ou quarante-cinq victimes (une controverse a porté plus tard sur le nombre de combattants de l'UCK tombés sous les tirs des troupes serbes et le nombre de villageois sauvagement liquidés). Les pays membres de l'OTAN avaient fait voter quelques mois plus tôt des résolutions du Conseil de sécurité portant sur l'interdiction d'exporter des armes en Yougoslavie et sur la nécessité d'un dialogue entre les différentes parties yougoslaves, mais il n'y a jamais eu de résolution autorisant les membres de l'OTAN à se lancer dans cette opération de bombardements, en saisissant le prétexte humanitaire fourni par le massacre de Račak. Humanitaire qui fut vite oublié : je n'ai pas trouvé dans les comptes rendus de ces conseils restreints une seule remarque concernant la situation humanitaire. Le seul problème était d'arriver à détruire une partie de la force de combat de la Serbie et, en dépit d'une pression américaine et britannique terrible, d'essayer d'éviter d'aller plus loin avec le bombardement d'objectifs civils (installations électriques, ponts...) et cela a fini par le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade<sup>21</sup> ! C'est dire qu'on était très loin de l'humanitaire !

Il n'en reste pas moins que les conséquences de cette intervention des forces de l'OTAN, avec 55 000 sorties aériennes et bombardements en deux mois et demi, avaient été très lourdes pour le pays. Paradoxalement, ces bombardements ont fait sept fois plus de victimes parmi les réfugiés kosovars que le massacre de Račak. Le mieux est quelquefois l'ennemi du bien !

Pour faire oublier l'unilatéralisme de notre action, nous avons par la suite insisté sur le fait que l'ONU avait manifesté son inquiétude à l'égard des populations de la Serbie et du Kosovo. Nous, diplomates, avons reçu des

---

<sup>21</sup> Après le bombardement par l'aviation de l'Otan de l'ambassade de Chine à Belgrade, qui avait fait quatre morts et vingt blessés, l'Otan et les Occidentaux avaient multiplié regrets et explications dans l'espoir d'apaiser le courroux de Pékin, mais également celui de Moscou. Alors que Bill Clinton parlait de « tragique erreur » en présentant ses « sincères condoléances » au peuple chinois, l'Alliance atlantique et Washington expliquaient que le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade, confondue avec les locaux de la Direction fédérale yougoslave de l'armement, était dû à une « information erronée » des services de renseignements.

instructions en ce sens. J'ai dû moi-même expliquer à mes amis italiens que certes il n'y avait pas eu de résolution des Nations Unies mais que nous avons quand même un accord tacite des membres des Nations Unies pour faire ce que nous avons fait.

L'intervention en Libye, qui dura de mars à octobre 2011, faisait suite à un soulèvement des populations. Après le refus de l'Union Européenne de donner son accord pour une intervention en Libye (faute de majorité), on tenta d'obtenir un accord du G8 : même refus (pas d'unanimité). Français et Britanniques décidèrent donc d'aller aux Nations Unies et obtinrent que fût votée, le 19 mars, cette résolution 1973, avec les abstentions rappelées par Alain Dejammet de la Russie, de la Chine et de l'Allemagne (ce qui avait provoqué un moment de tension entre Paris et Berlin). Cette résolution comportait une faille, car elle parlait à la fois d'exclusion aérienne et « de toutes les mesures appropriées ». Je m'étonne d'ailleurs que les Russes et les Chinois aient fermé les yeux sur cette faille. L'expression « mesures appropriées » signifie qu'on peut faire n'importe quoi. Et c'est ce qui a été fait. Comme le rappelait Alain Dejammet, l'intervention ne s'est pas limitée à cette exclusion aérienne mais a agi sur le terrain avec des hélicoptères, des forces spéciales... qui ne se sont pas contentés de rester dans la région de Benghazi.

La manière dont Kadhafi a été éliminé est assez regrettable parce qu'il aurait été très intéressant de le juger. L'un de mes grands regrets dans ma carrière diplomatique, ayant vécu le coup d'État au Chili en septembre 1973, est d'ailleurs que les Britanniques aient fait ce qu'il fallait pour que Pinochet ne soit jamais jugé. Attention sympathique, mais troublante à l'égard des dictateurs ! D'aucuns ont dû se sentir rassérénés en voyant les photos du cadavre du Kadhafi. En tout cas, il est évident que ces opérations ont eu un effet très négatif sur la possibilité d'obtenir ultérieurement les accords nécessaires du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il est très peu probable que la Russie et la Chine puissent maintenant rester neutres au Conseil de Sécurité, comme elles l'ont été en s'abstenant au moment de la première guerre en Irak en 1991 et à l'occasion de cette affaire libyenne. Ces deux pays ne laisseront probablement jamais passer ce droit d'ingérence.

D'autre part, il est difficile de concevoir une souveraineté des États à géométrie variable. Et comment admettre, sans objecter, une opération qui ne fasse que recouvrir ce qui est en réalité la loi du plus fort. Ce n'est pas pour rien

que le Président W. Bush, avant l'invasion de l'Irak, avait essayé d'habiller cette opération d'un tissu de mensonges, feignant une approche humanitaire en parlant d'une intervention destinée à venir au secours des populations irakiennes et invoquant la recherche des instigateurs du 11-septembre qui n'avaient rien à voir avec l'Irak...

D'autre part, les 45 morts de Račak valaient-ils davantage que les 1 300 civils dont plus de 400 enfants qui ont été tués à Gaza ? Au moment de l'affaire de Gaza il y a eu une trêve humanitaire. Mais je n'ai pas beaucoup entendu parler de R2P (*Responsibility to Protect*) ou de zone d'exclusion aérienne au-dessus de Gaza.

Je terminerai en proposant à votre réflexion cette phrase de Régis Debray : « *Le devoir d'ingérence est devenu l'eau de rose dont se parfume un empire d'Occident vieillissant. Il ne s'estime plus tenu de déclarer la guerre pour la faire et se moque du droit des gens en tant que de besoin.* » (« *Éloge des frontières* », Gallimard, Paris, 2010, p. 75).

Merci.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

L'ingérence, ce sont aussi potentiellement les organisations dites « non gouvernementales ». Je vais donc donner la parole à Rony Brauman.

RONY BRAUMAN

### *L'ingérence humanitaire ou le droit du plus fort*

Pour commencer, je dirai quelques mots de MSF (Médecins sans frontières) et de sa création car il me semble que la manière dont celle-ci est généralement présentée nous dit quelque chose sur la suite. Je donne tout de suite la clé de l'intrigue : on procède généralement une reconstruction *a posteriori* pour mieux soutenir un certain nombre de raisonnements ou de projets.

J'ai en tête toutes les situations qui ont été évoquées plus quelques autres que j'évoquerai. Ce qui me frappe, c'est le poids du mensonge, de la fabrication des

faits – ou de leur distorsion – dans ce qui est perçu comme une entreprise morale. Une morale qui se construit sur du mensonge ne doit pas avoir une très grande confiance en elle-même pour ne trouver que des bobards propagandistes pour se soutenir.

L'expérience de la guerre du Biafra a été présentée par M. le professeur Latty comme fondatrice de Médecins Sans Frontières car elle aurait fait naître l'idée de se démarquer des pratiques de la Croix rouge, respectueuses de la souveraineté des États. L'association Médecins Sans Frontières a été créée deux ans après la guerre du Biafra. Il s'est produit une sorte de choc des faits qui n'est que rarement pris en compte. Si Kouchner et ses amis étaient au Biafra avec le CICR, c'est bien que le CICR était au Biafra. Sans attendre qu'on lui donne l'autorisation, il avait mis en place un pont aérien avec les églises, notamment scandinaves, et quelques autres organismes plus ou moins religieux, plus ou moins caritatifs, plus ou moins humanitaires. Mais tout ce grand déploiement s'était bel et bien produit dans une zone que le gouvernement nigérien interdisait de parcourir. Il n'était donc pas nécessaire de protester contre cette interdiction puisqu'elle était déjà largement surmontée ! Par ailleurs on a construit la thématique d'un génocide au Biafra pour mieux justifier un déploiement, ce qui ne m'empêche pas de constater que la guerre au Biafra était particulièrement cruelle et que l'aide d'urgence, l'aide alimentaire, l'aide médicale qui ont été apportées dans cette région étaient particulièrement bienvenues. Elles ont aidé un grand nombre de gens et cela doit être salué. Mais de là à faire du Biafra une sorte d'acte de naissance, voire un événement de justification par anticipation du droit d'ingérence, il y a un pas qu'à mon avis il faut se garder de franchir et qu'on peut éviter de franchir si on s'en tient à la matérialité des faits. À l'occasion d'un débat, j'avais eu une de mes premières passes d'armes avec Mario Bettati au sujet de ces premières résolutions, déclarations d'Assemblée générale (notamment la 4251 déjà citée) car je lui avais fait remarquer que toutes les considérations évoquées par ces textes en appelaient d'abord à la souveraineté des États, ce qu'Alain Dejammet a rappelé, et marquaient un recul par rapport aux conventions de Genève qui, elles, mettent en avant « l'intérêt supérieur des victimes... les exigences de la conscience publique », se situant d'une certaine manière au-dessus des États. Il me semble qu'il y avait là aussi une sorte de tromperie, au moins dans la présentation. Et jamais aucune ONG, aucune institution humanitaire internationale, dans aucune situation, n'a jamais appelé à l'application de ces

déclarations qui sont restées lettre morte. C'était une sorte de « coup de communication » mais cela n'allait pas plus loin.

Ma deuxième remarque liminaire portera sur un bref historique du droit/devoir d'ingérence. La confusion entre « droit » et « devoir » dit bien ce qu'il faut de la confusion qui entoure cette notion d'ingérence, qui, se voulant morale, n'est en réalité qu'une traduction rhétorique des rapports du fort au faible. Les forts pratiquent l'ingérence, les faibles, eux, sont « agressifs », « turbulents ». C'est une des raisons pour lesquelles ces notions de droit et de devoir sont confondues.

Mais pour en comprendre le développement il faut en rappeler les différentes étapes :

La première étape est la survenue de la formule « droit d'ingérence », oxymore ou retournement rhétorique, selon le lieu où l'on se place : oxymore parce que le droit à l'effraction est une contradiction dans les termes, retournement rhétorique parce que le principe de non-ingérence est retourné rhétoriquement en son contraire. On est en 1977, à l'époque de la Guerre froide. Les droits de l'homme sont devenus l'arme principale du *soft power* et un certain nombre d'intellectuels (Olivier Todd, Jean-François Revel, André Glucksman...) qui se situent dans la mouvance antitotalitaire proposent la notion d'ingérence non pas comme une forme d'intervention mais comme une parole de soutien aux intellectuels dissidents de l'autre côté du « rideau de fer ». Le devoir d'ingérence est, pour ces intellectuels des démocraties libérales de l'Europe occidentale, une obligation vis-à-vis de leurs homologues de l'autre côté du « rideau de fer » qui se traduit par des aides financières, la publication des manuscrits sortis clandestinement du camp soviétique et autres formes de soutien qui n'ont rien de critiquable. Qui s'opposerait à la publication des textes des dissidents, de Vaclav Havel à Soljenitsine ? Cela se passe dans le cadre du *soft power*, de la Guerre froide, des droits de l'homme et de la libre expression perçue comme telle.

Le bond vers l'humanitaire se produit au début des années 1980 lorsque l'expression est utilisée pour qualifier le franchissement illégal de frontières. Nous intervenions dans des conditions comparables au Salvador, dans les zones contrôlées par la guérilla, en Afghanistan, au Tchad, en Angola, dans quelques pays qui d'ailleurs se situaient dans une configuration géopolitique singulière, à savoir que le voisin soutenait la guérilla qui se déroulait dans l'autre pays.

C'était le cas du Zaïre qui soutenait l'UNITA (Union pour l'Indépendance totale de l'Angola) de Savimbi en Angola ; c'était le cas du Pakistan qui soutenait la guérilla des Moudjahidines en Afghanistan ; c'était le cas du Soudan qui soutenait les Erythréens en Éthiopie. En tout, cinq ou six situations de ce type. Je suis allé dans tous ces pays, je peux témoigner que nous ne faisons rien d'autre que soigner des gens qui en avaient besoin, apporter une aide, assurer une présence médicale, symbolique, fraternelle. Tout cela était totalement pacifique, répondant bien à ce qui a été évoqué de l'arrêt de la Cour internationale de justice sur le Nicaragua<sup>22</sup>, à savoir les principes de la Croix rouge, légèrement aménagés et modernisés mais tout à fait clairement appliqués.

Dans les années 90, on assiste à un regain de multilatéralisme sous conduite américaine. Ce que Pierre Hassner appelait le « *wilsonisme botté* »<sup>23</sup> caractérise cette parenthèse multilatérale qui va de la chute du Mur de Berlin aux attentats du 11 septembre 2001. Cette décennie est marquée par une série d'interventions militaires qu'il faudrait toute une séance pour distinguer parce qu'elles sont motivées juridiquement et politiquement par des considérations très différentes. Le droit d'ingérence se militarise, il s'habille en kaki, c'est nouveau. C'est bien de cela que nous parlons aujourd'hui.

---

<sup>22</sup> Le 27 juin 1986 la CJI a condamné les violations (multiples) commises par les États-Unis contre la légalité internationale :

- violations des principes de non-intervention, de non-recours à la force et de souveraineté d'un autre État, et cela en entraînant, armant, équipant, finançant et approvisionnant les forces contras ; en attaquant Puerto-Sandino, Corinto, Potosi, San-Juan en 1983-1984 ; en survolant le territoire nicaraguayen, en posant des mines dans les eaux intérieures ou territoriales du Nicaragua ;

- encouragement à commettre des actes contraires aux principes généraux du droit humanitaire, en produisant en 1983 un manuel intitulé *Operaciones sicologicas en guerra de guerilla* ("Opérations psychologiques dans la guerre de guérilla") ;

- violations du traité d'amitié, de commerce et de navigation entre les parties par les attaques contre le territoire du Nicaragua et par l'embargo général sur le commerce avec ce pays imposé le 1er mai 1985.

(« si les États-Unis peuvent certes porter leur propre appréciation sur la situation des droits de l'homme au Nicaragua, l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect de ces droits (paragraphe 268) »)

<sup>23</sup> in Pierre Hassner, « *États-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire* », Cahiers de Chaillot, n° 54, sept. 2002.

Je voulais lui donner une certaine perspective, une certaine profondeur historique non pour y voir une sorte d'« *illusion rétrospective de la fatalité* »<sup>24</sup> comme aurait dit Aron, mais des moments de cristallisation politique et les aventures d'une formule qui désigne, dans les différentes décennies où elle est appliquée, des choses et des enjeux assez différents.

Avant d'enchaîner sur les « bobards », je terminerai cette perspective historique par une évocation du tournant des années 70-80. Les pratiques d'ingérence étaient alors nombreuses, avant même que la formule n'apparût. C'est dans des conditions qui relèvent de cette catégorie que l'année 1980 vit la chute d'Amin Dada (Ouganda), de Bokassa (République centrafricaine), du Shah d'Iran et de Somoza (Nicaragua). Les circonstances étaient assez différentes mais cette année fut célébrée ici et là – on l'a tout à fait oublié – comme une « année de la liberté et des droits de l'homme ». Bokassa fut renversé par l'opération « Barracuda » dont les conséquences lointaines sont encore visibles en Centrafrique. Aujourd'hui les opérations ne portent plus des noms d'animaux carnivores et effrayants mais des noms de papillons (« Sangaris<sup>25</sup>»). Sans doute faut-il y voir le triomphe de la communication. Je ne dis pas du tout que l'opération actuelle en Centrafrique ressemble à celle de 1980, les deux sont motivées par des considérations humanitaires différentes.

L'opération de 1980 était motivée par le supposé cannibalisme de Bokassa qui aurait mangé de la chair de bébé entreposée dans ses frigos ! Cette intoxication avait été lancée avec l'aval d'*Amnesty international*, avant que cette organisation ne revînt sur ce bobard par la suite.

---

<sup>24</sup> « *La rétrospection crée une illusion de fatalité qui contredit l'impression contemporaine de contingence* » in Raymond Aron, *Introduction à la philosophie de l'histoire. Essai sur les limites de l'objectivité historique* (1938), éd. Gallimard, 1986, p.224.

<sup>25</sup> Sangaris", un papillon rouge prisé des collectionneurs, s'est imposé pour l'intervention en Centrafrique, annoncée comme "courte": " *Un papillon, ce n'est pas méchant, ça ne dure pas très longtemps, c'est considéré comme joli et politiquement correct*", souligne le directeur de recherches de l'Iris Jean-Vincent Brisset.

De même, un peu plus tard, le bobard des bébés tués dans les couveuses koweïtiennes par les Irakiens<sup>26</sup>, produit lui aussi par une organisation de défense des droits de l'homme, servit de justificatif à une intervention.

Ce sont les Soviétiques qui interviennent en Afghanistan pour des raisons qui, à bien les examiner, ne sont pas loin de l'argumentation humanitaire du maintien de l'ordre, de la sécurité des populations et de quelque chose qui ressemble à la responsabilité de protéger. Résultat : un million de morts, cinq millions de réfugiés, dix millions de personnes déplacées.

C'est aussi l'Irak qui attaque l'Iran avec l'appui à peu près unanime des démocraties occidentales. La radicalisation iranienne est à la clé.

C'est Israël qui attaque le Liban, c'est la Tanzanie qui envahit l'Ouganda, le Vietnam qui envahit le Cambodge...

On a un nœud d'interventions particulièrement frappant dont on voit *a posteriori* dans un certain nombre de pays les conséquences désastreuses. Je ne peux m'empêcher de voir un lien entre les groupes terroristes qui nous préoccupent tant aujourd'hui – et de façon bien compréhensible – et ces interventions désastreuses, ravageuses, meurtrières. Hezbollah, Daesch, les Talibans... tous sont nés dans les décombres de ces interventions.

Cela doit nous amener à réfléchir sur les conséquences non intentionnelles mais assez prévisibles de ce genre de situation.

M. Hennekinne a parlé du Kosovo, je ne saurais qu'approuver tout ce qu'il a dit. J'ajouterai simplement que l'affaire a commencé par le plan « Fer à cheval » (*Hufeisen Plan*), présenté le 8 avril 1999 par le ministère allemand de la Défense à Bonn. Selon ce plan, inventé de toutes pièces par les services secrets allemands, les forces serbes de Slobodan Milošević auraient prévu, dès la fin 1998, de prendre en étau la population albanaise du Kosovo pour l'expulser de la province. Et on prévoyait un million de morts sur les deux millions que compte la population du Kosovo, plusieurs centaines de milliers de personnes auraient déjà été assassinées au moment où ce supposé plan a été révélé ! C'est un journal allemand, *Der Spiegel* qui a démonté ce bobard propagandiste. Notre ami Kouchner, quant à lui, parlait de 100 000 morts déjà à déplorer... un carnage,

---

<sup>26</sup> En 1990, dans le cadre d'une vaste campagne de communication lancée aux États-Unis pour inciter le pays à s'engager dans la guerre, on annonce que, selon des sources koweïtiennes, les soldats irakiens auraient débranché les alimentations en oxygène des incubateurs des hôpitaux de Koweït City et tué les bébés qui s'y trouvaient, cela pour récupérer l'appareillage médical et l'envoyer à Bagdad.

une boucherie, bref quelque chose devant quoi il était exclu de rester les bras croisés. Finalement, les équipes d'experts du TPY ont identifié 2 700 cadavres dont une bonne partie de combattants. Donc, l'entrée en scène de cette guerre humanitaire moderne par excellence se construit sur cet énorme mensonge propagandiste. Il semblerait – je parle sous le contrôle des diplomates – que les conditions édictées par la Conférence de Rambouillet contre Milošević eussent été tout simplement irrecevables. Aucun pays n'aurait jamais accepté que son territoire fût parcouru par des militaires étrangers sans avertissement, sans aucune précaution... Déclarer la Yougoslavie territoire ouvert à tout vent était une façon de dire que l'intervention était là. Pour illustrer cet état d'ébriété dont je parlais tout à l'heure, il me revient que Vaclav Havel – que l'on a connu mieux inspiré – était allé jusqu'à parler de « bombardements humanitaires pour le Kosovo » !

On se souvient des armes de destruction massive détenues par l'Irak....

À l'époque où a été adoptée la R2P (*Responsibility to Protect*), une grande campagne internationale fut organisée sur la guerre du Darfour et le supposé génocide en cours sur ce territoire. Et l'on battit tambour, et l'on mobilisa pour une intervention. Je rappelle qu'en 2007, au moment de la campagne présidentielle, tous les candidats, à l'exception des « extrêmes » se sont succédé à la tribune de la Mutualité, sous la conduite de notre grand *leader* Bernard-Henry Lévy, pour appeler à une intervention et garantir que le XXI<sup>e</sup> siècle ne s'ouvrirait pas sous les auspices d'un nouveau génocide, celui qu'on avait laissé commettre au Rwanda mais qu'on interdirait au Darfour ! Il était alors impossible de lutter contre cette affirmation qui ne reposait sur rien d'autre que des trucages de chiffres et de faits. On ne peut prouver une proposition négative mais on pouvait prouver à cette époque qu'il n'y avait pas de génocide contre les Darfouriens : 2,5 millions de personnes déplacées (supposées être exterminées) trouvaient protection dans les villes de casernement, c'est-à-dire là où se trouvait l'armée darfourienne (supposée les exterminer). Je connais beaucoup de Tutsies de 1994 ou de Juifs allemands qui auraient aimé trouver une telle protection auprès de l'armée de leur pays ! De même un million de Darfouriens vivaient à Khartoum et pas un seul d'entre eux n'a été inquiété pendant toute la durée de ce conflit. Il était possible de prouver que les crimes bien réels commis au Darfour étaient d'une part très exagérés dans leur ampleur, d'autre part

hyperbolisés dans leur signification, dans leur objectif. Mais une énorme campagne s'est développée et on a frôlé de peu une intervention.

En Birmanie, un événement beaucoup moins connu, le cyclone Narguis, a donné lieu à des débats parmi les juristes internationalistes sur l'opportunité d'étendre le champ d'application de la Responsabilité de protéger aux catastrophes naturelles et à l'obligation d'assistance en situation de catastrophe naturelle. En 2008, un énorme cyclone balaya la côte méridionale de la Birmanie, le delta de l'Irrawaddy (le grand fleuve qui traverse le pays nord-sud), provoquant des dizaines de milliers de morts (on a parlé de 135 000 victimes...) et d'énormes dégâts matériels. La junte kleptocratique qui dirigeait alors la Birmanie, réfugiée dans sa capitale à l'écart de la côte, Naypyidaw, ne fit rien pour venir en aide à la population. Monta à ce moment-là une vaste protestation justifiée mais fondée sur des éléments très exagérés. Il faut savoir que les catastrophes naturelles ne sont jamais suivies d'une deuxième vague de mortalité. Les risques souvent avancés d'épidémie provoquée par les cadavres des hommes et des animaux ou de famine due à la destruction des récoltes sont absolument nuls (la même polémique avait eu lieu au moment du tsunami de 2004). Pourtant un certain nombre d'ONG et même d'États ont publié des communiqués aux termes desquels un risque mortel pesait sur des centaines de milliers de personnes en Birmanie. Une ONG britannique a même parlé de 1,5 million de personnes en risque imminent de mort !

C'est à ce moment qu'on a vu ressurgir la discussion sur la R2P (*Responsibility to Protect*) qu'on proposait d'élargir, faisant de la non-assistance à personne en danger un crime contre l'humanité qui entrerait dans le champ de compétence de l'application de la Responsabilité de protéger. Or cette imputation était intégralement fautive. Médecins Sans Frontières avait des équipes en Birmanie, les secours fonctionnaient, il n'y a pas eu de surmortalité, aucune mort n'a été causée par un retard des secours. En revanche, les croiseurs britanniques, français et américains qui avaient commencé à se regrouper autour de la côte birmane avaient stimulé la paranoïa de la junte militaire qui avait un peu plus encore verrouillé le pays, retardant l'arrivée des secours des Nations Unies sur le territoire ! Je peux témoigner que, pour avoir fait quelques déclarations contestant le bien-fondé de cette pression militaire, contestant l'existence même d'un risque mortel pour une grande partie de la population, je me suis vu renvoyé au rang des supporters de la junte !

Je terminerai par la Libye. Cette affaire fut, pour ce que j'ai pu en connaître, une succession de mensonges destinés à construire l'acte d'accusation irrécusable qui allait s'abattre sur Kadhafi, le premier de ceux-ci étant l'attaque aérienne des manifestants de Tripoli le 23 février, à savoir une semaine exactement après le soulèvement de Benghazi. L'énormité de ce mensonge, qui choque la conscience civique et politique, continue aujourd'hui de me travailler. Les gens qui s'intéressent à la Libye savent que les Tripolitains ne sont pas des supporters inconditionnels de la population de Benghazi. Mais indépendamment de la position attentiste que pouvait avoir la population de Tripoli, je rappelle qu'on était seulement quelques jours après le soulèvement et si l'on pouvait déplorer quelques morts ou quelques dizaines de morts, on était très loin des flots de sang que l'on commençait à décrire. Cet événement fut le lever de rideau de la guerre de Libye. En effet, Obama, Sarkozy et Cameron, les trois « *usual suspects* » de l'intervention internationale (qu'on avait déjà vus au large des côtes birmanes), déclarèrent en chœur qu'un homme qui envoie son aviation attaquer sa propre population est indigne de gouverner et doit quitter le pouvoir. On n'entend pas tous les jours trois membres permanents du Conseil de sécurité déclarer qu'un chef d'État en exercice doit quitter son office ! Ces déclarations se référaient à ces bombardements, « ces actions que tout le monde a pu voir »... mais que personne n'a vues parce qu'elles ne s'étaient pas produites. Je ne voudrais pas m'acharner sur Bernard-Henri Lévy qui n'est pas là pour se défendre mais c'est lui qui avait réussi à imposer cette formule des images « que tout le monde a vues » alors que personne ne les avait vues. Régis Debray, déjà cité par Loïc Hennekinne, a assez clairement montré que l'Occident moderne voit ce qu'il croit au lieu de croire ce qu'il voit. La croyance était première et le spectacle construit par cette croyance est venu ensuite. On inventa des milliers de morts et puis cette fameuse colonne de chars qui allait faire couler des rivières de sang dans Benghazi. À cette époque, les smartphones étaient déjà généralisés, or, m'étant rendu en Libye pendant la guerre, je n'ai jamais vu la moindre photo de cette colonne de chars pour la bonne raison qu'elle n'existait pas. La menace sur Benghazi n'était pas inexistante mais, selon moi, elle était largement construite pour justifier cette intervention. On connaît la suite, je ne m'y attarde pas.

Le Kosovo, l'Irak, le Darfour, la Birmanie, la Libye : cinq interventions ou préludes d'interventions majeures qui auraient pu se justifier dans l'esprit de la R2P (*Responsibility to Protect*) ou à partir de la R2P mais qui relèvent entièrement de la fantasmagorie propagandiste la plus éhontée, laquelle, malheureusement, a rencontré bien peu de résistance dans notre pays.

Je ne parlerai pas ici de la Syrie mais je veux simplement rappeler que la Responsabilité de protéger, version moderne d'un supposé droit d'ingérence, se fonde sur les critères de la guerre juste (déclaration publique par une autorité légitime, juste cause, proportionnalité, dernier recours, chances de succès). Parmi ces critères, le plus politique, le plus profond, est le cinquième. Or bien malin qui pourrait calculer les chances de succès que pourrait avoir une intervention en Syrie, et cela depuis longtemps ! Au-delà des cadres juridico-moraux plantés par le R2P, il y a aussi un principe de faisabilité, de réalité politique qui ne peut pas être ignoré des décideurs. Et nos « *usual suspects* », les dirigeants américain, britannique et français, doivent se réveiller tous les matins en priant pour que la Russie et la Chine ne changent pas d'avis et n'offrent pas au Conseil de sécurité un champ d'application à la R2P pour la Syrie car c'est là que de nouveaux ennuis commenceraient.

Je planterai un dernier clou dans le cercueil de l'ingérence en évoquant la radicalisation que celle-ci induit. Cette vision juridico-morale, que j'oppose à la vision historico-politique, a pour effet de tendre les positions, de les durcir, de les radicaliser. À propos du Kosovo, il faut se souvenir de la manière dont avait été traité Ibrahim Rugova, l'homme qui cherchait à établir une médiation car il pensait que la guerre n'était pas la meilleure solution pour faire advenir un régime plus démocratique au Kosovo. Il fut traité de tous les noms, y compris par des intellectuels français que j'aurai la bienveillance de ne pas citer, il était le « Pétain » kosovar, le traître qui entrait dans une transaction inadmissible ! Sur l'affaire libyenne, quatre ou cinq tentatives de médiation avaient été proposées par la Turquie, de la part de pays africains en particulier. Toutes furent écartées comme indignes, indécentes, irrecevables. Seule la guerre était morale !

Avec la R2P (*Responsibility to Protect*) la guerre redevient morale. Paradoxalement, ce sont les Nations Unies qui ont obtenu ce résultat.

Merci.

## Débat final

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, très sincèrement, Rony Brauman. Cette revue de détail a beaucoup de poids dans votre bouche parce que vous parlez en connaissance de cause, pour avoir été l'un des créateurs de Médecins Sans Frontières. Je ne confonds pas Médecins Sans Frontières avec d'autres ONG, comme *Amnesty International*, *Human Rights Watch* (HRW) et autres qui sont à l'origine souvent des bobards dont vous avez dit qu'ils étaient l'adjuvant indispensable de l'ingérence. Car l'ingérence n'a pas seulement besoin de juristes, elle a besoin aussi de metteurs en scène et de gens qui inventent et propagent les bobards dont vous parlez. Je l'observe dans beaucoup de situations que je suis amené à connaître de près. Il y a un pilonnage médiatique tel que les gens s'en sont rendu compte après la première guerre du Golfe qui, elle, n'était pas en principe une « ingérence » puisqu'il y avait une décision quasiment unanime du Conseil de sécurité. Je voudrais expliquer à ceux qui l'ignorent que cette unanimité avait été obtenue à la faveur d'un amendement demandé par Édouard Chevardnadze, dernier ministre des Affaires étrangères de l'URSS. Le projet, qui avait été mis sur la table par les Américains autorisait « l'usage de la force ». Chevardnadze expliqua qu'il ne pouvait voter ce texte en l'état en raison du Pacte de secours mutuel entre l'URSS et l'Irak et demanda que « l'usage de la force » fût remplacé par « l'usage des moyens nécessaires »<sup>27</sup>, ce qui, dans les faits, revint au même.

Je suis tombé tout à fait par hasard sur une petite brochure diffusée par l'Institut François Mitterrand où Roland Dumas raconte que le 3 août au matin,

---

<sup>27</sup> Résolution 677 du 28 novembre 1990

« Le Conseil de sécurité, (...)

Résolu à faire pleinement respecter ses décisions,

Agissant en application du Chapitre VII de la Charte, (...)

2. Autorise les États membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien, (...) à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) et toutes les résolutions pertinentes adoptées ultérieurement et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région ;

3. Demande à tous les États d'apporter l'appui voulu aux mesures envisagées au paragraphe 2 ci-dessus ; »

François Mitterrand l'avait consulté : « Le président Bush et Mme Thatcher veulent faire la guerre à l'Irak. Quelle doit être la position de la France ? Participer ou non ? ». Cette petite brochure est très intéressante parce qu'elle montre que cette intervention avait été décidée dans le Colorado dès le début d'août avant tout effort de diplomatie visant à obtenir le retrait du Koweït des troupes irakiennes. Sans doute les Américains souhaitaient-ils se passer d'un gendarme régional et disposer dans le Golfe de leurs propres troupes de manière permanente.

Alain Dejammet a dit qu'il fallait négocier toujours, jusqu'au bout. Une des raisons que j'entends quelquefois préférer pour ne pas négocier est la présence au Conseil de sécurité de la Chine et de la Russie. Mais je me dis que pendant la Guerre froide l'URSS y siégeait. C'était beaucoup plus difficile de négocier parce que les conceptions de la finalité et de l'organisation de la société étaient radicalement incompatibles entre l'Est et l'Ouest. Aujourd'hui se côtoient plusieurs variétés de capitalismes. Le capitalisme chinois et le capitalisme russe ne sont pas le capitalisme anglo-saxon. L'un comporte un puissant parti communiste, l'autre, quoi qu'on dise, a une organisation beaucoup plus légère. On parle des oligarques mais ceux-ci sont quand même agréés par un pouvoir qui résulte d'une élection, quoi qu'on en pense. Donc, il me semble qu'on peut négocier mieux qu'hier avec la Russie et même avec la Chine. On l'a vu pour la Libye. Je pense que le détournement de la résolution 1973<sup>28</sup> a eu un effet sur la Russie qui hésitera beaucoup à faire confiance aux Occidentaux après cette affaire libyenne. Moi-même, je dois l'avouer, je n'en suis pas autrement fier, je m'étais abstenu quand, quatre mois après l'intervention, le Parlement avait été saisi. J'étais le seul sénateur de gauche, en dehors des communistes (qui ont voté contre), à ne pas voter pour. C'était pour moi un peu plus difficile parce que je n'avais pas de sympathie pour Kadhafi mais, en même temps, j'avais le sentiment qu'on allait vers le grand n'importe quoi. De même en Irak : je ne prends pas Saddam Hussein pour un agneau. C'était un dictateur laïque certainement redoutable mais quand on fait le compte des victimes de la guerre, du blocus, de l'invasion, de la destruction de l'Irak, de la guerre civile, on aboutit à quelque chose qui est assez effrayant, enfin du point de vue irakien. La

---

<sup>28</sup> Résolution 1973 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6498<sup>e</sup> séance le 17 mars 2011. La situation en Jamahiriya arabe libyenne.

Fontaine disait : « *Selon que vous serez puissant ou misérable, / Les jugements de cour vous rendront blanc ou noir* »<sup>29</sup>. Régis Debray le formule autrement.

La souveraineté, disait le général de Gaulle, est l'art de rendre égales les choses inégales. De lui aussi « la souveraineté et la démocratie sont comme l'avert et le revers d'une même médaille ». Et pourtant, quand on pense au sort des Juifs dans l'Allemagne hitlérienne on se dit qu'une intervention est parfois nécessaire. Mais j'observe que la Charte des Nations Unies prévoit les moyens d'agir sans qu'il soit besoin de créer un droit d'ingérence. C'est ce que j'ai cru comprendre en écoutant Alain Dejammet.

Sans en dire davantage, je vais redonner la parole aux intervenants que je veux remercier pour leurs interventions toutes brillantes et nourries d'expérience.

ALAIN DEJAMMET
----------------

La Responsabilité de protéger est malgré tout un progrès, c'est la raison pour laquelle Mario Bettati se range plutôt derrière cette notion. Même s'il peut se considérer comme l'un des pères du droit d'ingérence, il n'a jamais réclamé un droit d'ingérence à la discrétion individuelle d'un État qui déciderait ou qui entraînerait certains coalisés dans une opération. Même s'il a utilisé pour gagner des soutiens cette formule délibérément provocante de « droit d'ingérence », Mario Bettati a toujours considéré qu'il fallait passer par les Nations Unies.

Les Nations Unies constituent une étape supplémentaire qui donne une chance à la réflexion et à la discussion. C'est préférable à l'intervention brutale, directe, telle qu'elle fut finalement décidée pour le Kosovo. Je répète que dans l'affaire du Kosovo, contrairement à ce que l'on entend dire, il n'y a pas eu de délibération préalable du Conseil de sécurité en février 1999. Si on avait demandé aux Russes s'ils étaient disposés à ce que l'on attaquât Belgrade, ils auraient dit non. Les Chinois auraient très certainement été hostiles à ce que des missiles de croisière s'égarassent sur l'ambassade chinoise. Il y aurait eu vraisemblablement des vetos... mais il n'y a pas eu de réunion du Conseil de sécurité. En revanche, au mois de janvier, les Russes et les Chinois avaient agréé

---

<sup>29</sup> Dans *Les Animaux malades de la peste*, Jean de La Fontaine, Les Fables, Livre VII.

une déclaration très vigoureuse contre les Serbes soupçonnés ou accusés d'avoir commis le drame de Račak.

On en revient au Conseil de sécurité. Je crois que c'est malgré tout une bonne chose que l'on puisse s'opposer à l'intervention individuelle.

Quiconque se prévalant de la morale et de louables intentions pourrait en effet décider d'intervenir militairement... Cela s'est fait : Brunswick, en 1792, considérant ce qu'il jugeait être la Terreur qui frappait la France (crime contre l'humanité !) décida d'intervenir<sup>30</sup>. Car le droit d'ingérence a été revendiqué dès cette époque. Il fut invoqué par Chateaubriand<sup>31</sup> à propos de l'affaire d'Espagne : estimant que les Cortès<sup>32</sup> se comportaient mal, nous sommes intervenus en 1823 en Espagne (contre l'avis de la plupart des autres membres de la Sainte Alliance). Les mots « crime contre l'humanité » et « nécessité d'intervention humanitaire » furent repris textuellement par Lamartine<sup>33</sup>. C'est une vieille affaire. En 1860, nous sommes intervenus au Levant parce que nous avions le

---

<sup>30</sup> Le 25 juillet, le manifeste de Brunswick menace Paris de destruction « s'il est fait la moindre violence, le moindre outrage, à Leurs Majestés, le Roi, la Reine et la famille royale »

<sup>31</sup> Chateaubriand fut ministre des Affaires étrangères du gouvernement Villèle du 28 décembre 1822 au 6 juin 1824.

<sup>32</sup> En 1820, le roi d'Espagne Ferdinand VII fait face à un soulèvement populaire conduit par les libéraux. En 1822, des élections aux Cortès donnent la victoire à Rafael del Riego. Le roi Ferdinand VII d'Espagne, retiré à Aranjuez, se considère comme prisonnier des Cortès. S'appuyant sur les thèses du Congrès de Vienne, il sollicite l'aide des monarques européens, rejoignant la Sainte-Alliance (formée par la Russie, la Prusse, l'Autriche et la France pour restaurer l'absolutisme). Le 22 janvier 1823, un traité secret est signé lors du congrès de Vérone, qui permet à la France d'envahir l'Espagne pour rétablir Ferdinand VII en monarque absolu.

<sup>33</sup> Le 18 juin 1845, en Algérie, le colonel Pélissier fait asphyxier plus de 1 000 personnes, hommes, femmes et enfants, des Ouled Riah, qui s'étaient réfugiées dans la grotte de Ghar-El-Frachih dans le Dahra. Faisant allusion à ces « enfumades » Le poète Lamartine, député dira lors de la première session de l'assemblée parlementaire de 1846: « *Je pourrais vous parler d'autres actes qui y ont fait frémir d'horreur et de pitié la France entière les grottes du Dahra où une tribu entière a été lentement étouffée. J'ai les mains pleines d'horreur, je ne les ouvre qu'à moitié* »!

En 1853, Flaubert évoquera « *Lamartine avec son humanitarisme religieux* » (*Correspondance*).

sentiment que le Pacha turc se comportait très mal vis-à-vis des Chrétiens<sup>34</sup>. Intervention au nom de l'humanité ! Les notions de crime contre l'humanité, d'intervention humanitaire, ne sont pas l'invention de quelques juristes français qui en 1980 ou en 1990 auraient découvert l'excellence de ces termes et auraient rallié les suffrages. Cela date du manifeste de 1792 et des considérations de Burke sur la Révolution française.

Mais c'est un progrès de ne pas avoir d'intervention unilatérale et d'aller aux Nations Unies pour discuter. Malheureusement, sur ce point je suis obligé de rejoindre Rony Brauman et de reconnaître qu'on y discute (trop) vite et qu'on y prête l'oreille aux bobards.

Il faut négocier, bien sûr. Négocier toujours ? Oui, certainement. Négocier indéfiniment ? Non, parce que de temps en temps il faut quand même clore une négociation. Mais négocier longtemps, certainement, et – c'est là où on bute sur l'obstacle – essayer de faire un tri entre toutes les informations qui viennent. C'est la raison pour laquelle je me méfie d'un Conseil de sécurité très élargi. En effet, la propension à écouter les bobards augmentera avec le nombre de membres du Conseil de sécurité. Si, sur les quinze membres du Conseil de sécurité il s'en trouve quelques-uns qui reçoivent leurs informations de leurs ambassades, qui disposent de fils AFP, *Reuters* etc., d'autres ont pour seule source d'information le *New York Times* ! Lors d'un échange avec quelqu'un qui était candidat à devenir membre du Conseil de sécurité, qui est devenu le président d'un petit pays de l'Union Européenne et qui souhaite d'ailleurs être secrétaire général des Nations Unies, je lui avais demandé quelles étaient ses sources d'information. « Le *New York Times* ! Tout est dans le *New York Times* ! », m'avait-il répondu. On sait aujourd'hui qu'avant le déclenchement de la guerre du Kosovo, il y avait eu 1 000 morts. Mais, à l'époque, tous les jours, l'ambassadeur de la République Fédérale Yougoslave diffusait aux membres du

---

<sup>34</sup> L'expédition française de 1860-1861 concernait la province ottomane de Syrie (qui englobait le Liban actuel). De mars à juillet 1860, après une rencontre avec Ahmet Pacha, gouverneur de Damas, les chefs druzes se livrèrent à des massacres dans les villes chrétiennes puis à Damas même. Les chiffres, qui varient entre 10 000 et 14 000 morts, rapportés aux cours européennes, suscitèrent une vive émotion. Les milieux catholiques français réclamèrent à l'Empereur une intervention. Napoléon III accepta d'intervenir au Liban. Toutefois, afin de ne pas mécontenter les autres puissances européennes, cette intervention fut décidée et organisée au cours de conférences réunissant à Paris des représentants de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Autriche, de la Prusse, de la Russie et de la Turquie.

Conseil de sécurité ses propres informations sur des assassinats qui auraient été perpétrés contre les « miliciens »... une appellation malheureuse qui témoigne d'une absence de sens de la propagande : il aurait dû appeler ces gens-là « agents humanitaires », « gardes champêtres »... mais « assassinats de miliciens », voilà qui commençait déjà à justifier la sympathie pour les insurgés. Il arrivait avec une documentation relativement précise que l'on aurait pu vérifier pour savoir ce qui se passait réellement sur le terrain. Mais toute précaution était balayée par l'émotion, comme ce fut le cas plus tard à propos du Darfour. Il est très difficile d'éliminer ce risque de désinformation. Je suis certain qu'il ne faut pas élargir démesurément le Conseil de sécurité parce qu'il deviendrait plus perméable aux bobards. Mais il faut recommander à tous ces diplomates d'être extrêmement rigoureux, précis, de rechercher l'information la plus étendue qui soit, d'écouter... Ce n'est malheureusement pas encore le cas et on se détermine sur quelques informations beaucoup trop rapides. Au lieu de faire venir les témoins qui avaient pu aller à Račak, on se contentait du témoignage de M. Walker, le chef américain de la mission de l'OSCE au Kosovo pendant l'hiver 1998-1999. Mais il y avait d'autres personnes dans l'OSCE et, pour une fois, deux grands journaux français, *Le Monde* et *Le Figaro* avaient eu une évaluation différente de celle des Nations Unies concernant les responsabilités et la situation exacte à Račak. Mais c'est volontairement qu'on a déclenché une guerre sur cet événement. Comme vous l'avez dit justement, le papier de Rambouillet n'était pas acceptable car il remettait les Yougoslaves sous la coupe de l'OTAN. Mais on pouvait négocier, cela aurait pu durer quelques semaines supplémentaires. Il faut négocier, même s'il arrive un moment où il faut renverser la table. En 1995, dans les négociations de Dayton, à propos de la Bosnie-Herzégovine, l'Américain Richard Holbrooke avait montré qu'on pouvait rester longtemps à la table des négociations : un mois sans la quitter, sans parler à la presse ! Richard Holbrooke était un personnage impétueux mais il tenait bon et savait de temps en temps écouter les gens. C'est la clé : Ecouter.

Je répète que la Responsabilité de protéger, en prévoyant cette phase de la concertation onusienne, apporte une toute petite garantie.

Vous avez parlé justement du passage des frontières, indispensable à quiconque veut être pris au sérieux. C'est indispensable. Jean-François Deniau passait, selon lui, son temps à franchir les frontières autour de l'Afghanistan.

Gilles Kepel a relaté dans son livre « *Passion arabe* » un passage de frontière<sup>35</sup>. Il faut passer la frontière. Si vous ne mettez pas le pied de l'autre côté, vous n'avez pas passé la frontière, vous n'êtes pas crédible. On oppose souvent les organisations non gouvernementales au CICR (Comité international de la Croix-Rouge)<sup>36</sup>. Mais le CICR avait passé la frontière au Biafra ! Le CICR est tenu à une neutralité absolue mais, aux Nations Unies, il est parfaitement possible aux présidents successifs du Conseil de sécurité de recevoir le représentant du CICR. Les informations qu'il donne (en privé, à condition qu'on ne se jette pas vers la presse pour les divulguer) sont remarquables et devraient parfois ramener à la raison les diplomates. Mais les diplomates aiment tant jouer à la guerre.

FRANCK LATTY

J'ai beaucoup apprécié la plaidoirie de Rony Brauman. Il est vrai que des bobards sont proférés, que les faits sont manipulés, exagérés. Mais il y a très souvent aussi des situations effectivement préoccupantes sur le terrain. Au Kosovo, pendant une dizaine d'années, l'adaptation du système juridique avait créé une discrimination systématique envers les Kosovars albanais et du nettoyage ethnique avait été mené sur le terrain. Le nombre de morts a été amplifié, il y a eu beaucoup de bobards, mais il y avait quand même des situations réelles sur le terrain. Cela justifiait-il pour autant l'intervention ? On peut en discuter.

---

<sup>35</sup> Dans le dernier chapitre de son livre *Passion arabe. Journal, 2011-2013* (Collection Témoins, Gallimard, 21-03-2013), Gilles Kepel raconte qu'il a franchi clandestinement la frontière turque pour entrer en Syrie libérée et y être confronté à l'horreur de la guerre civile.

<sup>36</sup> En tant qu'association privée constituée au sens du Code civil suisse, l'existence du CICR ne découle pas en soi d'un mandat conféré par des gouvernements. Par contre, ses fonctions et ses activités, qui ont pour but de fournir protection et assistance aux victimes de conflits armés, sont prescrites par la communauté internationale des États et fondées sur le droit international, en particulier sur les Conventions de Genève. (...) En conséquence, on reconnaît au CICR, comme à toute organisation intergouvernementale, une « personnalité juridique internationale » ou un statut à part. Il jouit donc de privilèges et d'immunités comparables à ceux dont bénéficient les Nations Unies, leurs institutions et d'autres organisations intergouvernementales. (...) Le CICR s'est vu accorder le statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies et bénéficie d'un statut similaire auprès d'autres organisations internationales et intergouvernementales.

Si, au-delà des bobards, il était avéré qu'un État mène une politique de génocide vis-à-vis d'une partie de sa population, seriez-vous en faveur d'une intervention militaire à but humanitaire ? L'autorisation du Conseil de sécurité joue-elle un rôle dans votre appréciation en la matière ?

RONY BRAUMAN

Je ne suis ni pacifiste ni anti-interventionniste de principe. J'éprouve simplement une grande méfiance vis-à-vis des vertus que l'on prête à l'emploi de la force. Il me semble que la première de ces vertus est d'assurer la sécurité du territoire et de la population dont la force est issue, c'est-à-dire la défense. C'est une vertu absolument irrécusable. Mais la transformation d'une situation politique en une autre par une force extérieure demande pour être réussie tant d'attributs, de qualités, de circonstances particulières qu'il me semble que celle-ci doit être employée avec un grand esprit de précaution.

Dans l'ensemble, ces interventions ont fait beaucoup plus de mal que de bien, du mal immédiat et du mal à long terme. Elles sont donc à proprement parler désastreuses.

Mais j'ai approuvé l'intervention en République centrafricaine. J'ai jugé pertinente l'intervention française en Côte d'Ivoire, même si elle a été indûment rabattue sur la R2P car la dimension de protection des populations était quasiment absente. Les massacres ont bien eu lieu mais les Français étaient impuissants à les prévenir. On ne peut adresser de reproches à l'armée française, c'était une impossibilité. En revanche, la sortie de crise de la Côte d'Ivoire a été conduite, du point de vue politique, avec beaucoup de tact, beaucoup de doigté. Même s'il y a eu quelques bobards, on était dans un périmètre de décence, et les bobards provenaient principalement des deux protagonistes, Gbagbo et Ouattara, beaucoup plus que de la France en l'occurrence.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

L'intervention au Mali peut aussi être qualifiée de juste et, j'ajoute, de judicieuse.

RONY BRAUMAN

En effet. Je n'ai donc pas de position anti-intervention de principe.

À propos du Kosovo, vous dénonciez la purification ethnique, la discrimination juridique. Ces pratiques sont constatées en Palestine, où s'ajoutent l'occupation, le pillage des ressources... Qui a jamais invoqué la nécessité d'intervenir militairement contre Israël, y compris au moment de la boucherie de Gaza ? C'est vraiment la morale du fort. Là se trouve le véritable oxymore.

Vous parliez, du point de vue du juriste, de la contradiction entre souveraineté et intervention. De ma position d'observateur-acteur, je n'y vois qu'une harmonieuse complémentarité : souveraineté du fort et intervention chez le faible. C'est conçu de cette manière et cela s'engrène parfaitement bien.

FRANÇOIS GOUYETTE

Je reviendrai sur le sujet de la Libye où j'étais présent lors du « soulèvement » de février 2011<sup>37</sup>. Vous m'aviez invité à m'exprimer dans ce cercle lors d'un colloque sur « les printemps arabes »<sup>38</sup> que la Fondation avait organisé trois mois jour pour jour après mon retour de Tripoli.

J'abonde tout à fait dans le sens de Rony Brauman sur le prétendu bombardement de Tripoli. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de le dire devant les parlementaires de la commission des Affaires étrangères qui m'avait auditionné dès le 8 mars 2011, soit une dizaine de jours après mon retour. Nous étions présents sur place et n'avons jamais vu d'avions tirer en piqueté sur la foule.

Pour le reste, je serai amené à nuancer ce que Rony a dit.

---

<sup>37</sup> Nommé ambassadeur de France en Libye en décembre 2007, François Gouyette prit ses fonctions début 2008. Après le déclenchement de la révolte libyenne contre le régime de Kadhafi, l'ambassade de Tripoli fut fermée et l'ambassadeur et son personnel rapatriés en France le 26 février 2011. Il poursuivit cependant sa mission jusqu'à son remplacement en octobre 2011.

<sup>38</sup> M. François Gouyette s'était exprimé lors du séminaire « *Un printemps arabe* », organisé par la Fondation Res Publica le 26 mai 2011 à la Maison de l'Amérique latine.

Mon sentiment, à l'époque, était qu'il existait bien une menace. Quelles qu'aient pu être les conséquences ultérieures de l'intervention, ma position n'a pas varié. Il y avait indéniablement une menace, non seulement contre Benghazi mais aussi contre d'autres villes, à l'ouest de Tripoli, comme par exemple Zaouïa, qui tombaient coup à coup aux mains des insurgés. L'insurrection s'étendait progressivement à l'ensemble du territoire. Pour la première fois, le régime semblait vaciller et Kadhafi et ses proches ont été déstabilisés, avant de se ressaisir, à partir du 22-23 février, en planifiant la reprise de Benghazi, peut-être à l'instigation de Saïf al-Islam, qui passait jusque-là pour un modéré ou un moderniste mais qui est apparu alors sous son vrai visage, un visage d'une très grande violence. Je ne peux pas témoigner de la réalité des colonnes de chars fonçant vers Benghazi, car nous avons fermé et évacué l'ambassade le 26. Mais, indéniablement, il y avait une volonté de reconquête de cette ville par tous les moyens. Kadhafi était manifestement déterminé à user de la force pour anéantir la rébellion et, encore une fois, pas seulement en Cyrénaïque.

Ensuite il y a eu l'enchaînement décrit, les résolutions 1970 et 1973, avec le détournement, supposé ou réel, des buts poursuivis pour ces résolutions. Les historiens jugeront, je ne puis aujourd'hui porter de jugement. Et puis il y a les conséquences à terme.

La négociation était-elle possible ? C'est la vraie question. Je reste, là aussi, persuadé, je n'ai pas, là non plus, varié de point de vue, que l'état d'esprit qui était alors celui de Kadhafi l'entraînait dans une démarche suicidaire. Il était déterminé à aller jusqu'au bout. Sa fin, à Syrte, l'a montré.

Il est vrai qu'au départ, des tentatives de médiation de l'Union africaine, peut-être rejetées par les Occidentaux, n'avaient pas abouti. Mais il y eut tout de même des tentatives de négociation. Ayant suivi le dossier à Paris, je puis en témoigner. Je me souviens ainsi que jusqu'en avril-mai, Alain Juppé s'était engagé, avec l'aval de l'Union africaine, dans l'une des dernières tentatives pour essayer de convaincre Kadhafi d'accepter une formule au terme de laquelle il accepterait de se retirer « sous la tente », à Syrte en abandonnant le pouvoir exécutif à un gouvernement de transition : cette proposition pouvait apparaître

irréaliste, mais, en tout cas, on a essayé. Il y eut encore des tentatives en juin et en juillet lorsque Béchir Salah, le directeur de cabinet de Kadhafi, s'est rendu à Paris puis à Djerba. Sans doute des conditions très contraignantes étaient-elles alors posées par les Occidentaux, il ne s'agissait plus à ce moment-là de tergiverser. Je tiens d'ailleurs d'interlocuteurs libyens que lorsque Béchir Salah était retourné à Tripoli, il avait été alors accusé par Saïf al-Islam de trahison car il avait osé transmettre au « Guide » des conditions inacceptables qui constituaient, selon son fils, un véritable diktat. Donc il y a bien eu des tentatives jusqu'au bout. Ont-elles été menées suffisamment loin ? Je ne puis l'affirmer. Mais je reste persuadé que Kadhafi n'aurait jamais accepté d'abandonner le pouvoir, sa fin l'a montré.

On peut évidemment aussi s'interroger sur les suites de l'intervention. Ont-elles été pensées ? Sans doute pas suffisamment. A-t-on vraiment réfléchi au « jour d'après » ? On a prétendu le faire, mais ce n'était évidemment pas suffisant.

Je tenais quand même à apporter ce témoignage pour nuancer les propos de Rony Brauman, même s'il y a évidemment beaucoup de choses justes dans ce qu'il a dit.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur l'ambassadeur de ce témoignage.

Je précise que les jugements que j'ai portés concernaient les suites de cette opération. Supposer qu'elle eût été pensée auparavant serait encore une circonstance aggravante. Non, elle n'avait pas été pensée. Sauf peut-être par Bernard-Henri Lévy.

MICHEL SUCHOD

J'apporterai un point de témoignage sur une affaire citée par Rony Brauman dont on peut dire qu'elle avait bien tourné en ce sens qu'il n'y avait pas eu d'ingérence, pas de bombardement, pas de débarquement. C'est l'affaire du Darfour. Elle avait pourtant mal commencé et Bernard Kouchner, le nouveau

ministre des Affaires étrangères de Nicolas Sarkozy, avait convoqué à Paris une immense conférence qui avait pour but d'établir un couloir humanitaire pour le Darfour, couloir militarisé, bien entendu, mais couloir humanitaire.

Cette idée de couloir, qui avait surgi dans les affaires biafraises, avait surtout été mise en œuvre en 1979, quand les mêmes avaient conçu le fameux couloir pour le Cambodge, qui du reste n'a jamais atteint le Cambodge mais se déroulait en Thaïlande. Cela avait donné lieu à la plus grande manifestation mondaine diplomatique de tous les temps, puisqu'il y avait là Liv Ullmann, Joan Baez, Bernard-Henri Lévy et une multitude de gens de toutes les nations y compris américaine. Ce couloir pour le Cambodge n'avait malheureusement servi à rien.

Le projet de couloir pour le Darfour suscita donc une grande réunion convoquée par le ministre des Affaires étrangères français, à Paris, dans le grand salon de l'avenue Kléber (ce salon, qui avait accueilli la conférence sur la paix au Vietnam, vendu par l'État, est devenu un palace international). Les cinquante-huit États de l'Union africaine avaient évidemment été invités mais l'UA avait décidé de ne pas soutenir ce projet. C'est probablement la raison pour laquelle il avait échoué. Dans cette salle se pressaient tous les Européens, on croisait les Lettons, les Lithuaniens, les Estoniens... Les anglo-saxons, Canadiens compris, tenaient le haut du pavé. Mais aucun État africain, même parmi les meilleurs amis de la France, n'était représenté. En effet, les Africains ne voulaient pas soutenir cette affaire de corridor dont ils voyaient bien qu'elle allait mal tourner et déboucher sur une intervention qu'ils ne voulaient absolument pas. Donc, aucun représentant de l'Union africaine ni de la Ligue arabe. Deux personnes noires avaient toutefois accepté de se joindre à ces 400 Lettons et autres Estoniens : Condoleezza Rice et Rama Yade. La forte opposition de l'Union africaine fit qu'il n'y eut jamais de couloir pour le Darfour, ni d'intervention, en dépit des bobards qui n'avaient pas manqué de circuler.

Voilà au moins une affaire qui s'est bien passée.

GILLES CASANOVA
-----------------

Je voudrais soulever la question de l'« effet boomerang » de ces interventions.

On sait que tout « bombardement humanitaire » est précédé d'un intense bombardement médiatique ciblant, sur un temps très court, les pays susceptibles d'être membres de la coalition. L'effet en retour, c'est que l'intervention

terminée, souvent échouée, l'information réelle apparaît aux populations. Cela nourrit une théorie du complot particulièrement dévastatrice diffusée aujourd'hui *via* l'Internet et les réseaux sociaux, alternatives aux télévisions, qui entretient largement tous les extrémismes. Cet effet est favorisé par le fait que les opérateurs privés de ces bombardements médiatiques s'en font gloire ensuite pour faire des affaires. Lors de l'épisode des couveuses, qui avait emporté la décision pour la guerre du Golfe, nous avons tous vu le film réalisé par la société de production qui avait monté l'opération. On y voyait comment l'ambassadeur du Koweït avait été « relooké », nouvelles lunettes, dents limées, pour avoir l'air convenable. Sa fille, qui avait endossé le rôle de représentante d'une ONG, avait lu le texte écrit pour elle. Ce « *making of* », tourné par cette société privée en vue d'attirer de nouveaux clients, avait ensuite été massivement répandu.

Après cela, allez expliquer aux jeunes générations de nos banlieues que la théorie du complot repose sur du sable !

CLAUDE GAUCHERAND
-------------------

Je voudrais rappeler quelques faits et apporter un témoignage.

M. James Baker, secrétaire d'État américain, avait déclaré, lors de la réunion du 8 janvier 1991 qu'il avait tenue à Genève avec son homologue irakien, à la veille de la guerre, qu'il « ramènerait l'Irak à l'âge de pierre » !

Plus tard, en 1995, Mme Albright, représentante des États-Unis au Conseil de sécurité, avait écrit dans le *New-York Times* : « 500 000 enfants morts en Irak,

c'est beaucoup mais c'est le prix à payer »<sup>39</sup>... à payer quoi ? Nous ne le saurons jamais.

En 2003, je m'étais rendu avec une délégation conduite par M. Philippe de Saint-Robert en Irak. Nous avons été reçus, nous avons pu visiter ce que nous voulions visiter. Nous étions arrivés convaincus qu'il n'y avait pas d'armes de destruction massive mais, à notre départ, nous étions détrompés, il y avait bien, selon la formule de M Philippe de Saint-Robert, une arme de destruction massive (plus d'un million de morts), c'était l'embargo de l'ONU.

Je me tourne vers les juristes et vers les diplomates. Peut-on encore accoler le mot « droit » lorsque l'ONU est elle-même le criminel ? Cet embargo décidé par l'ONU a fait des dégâts absolument épouvantables dans la population irakienne.

Je fais aussi de l'humanitaire, j'ai travaillé un peu avec Médecins Sans Frontières dans le cadre d'Aviation Sans Frontières. Et là, j'ai vu le beau travail, le beau côté, le côté lumière de l'ONU, avec le HCR, tous les organismes onusiens qui sont autour du HCR et les ONG avec qui je travaillais. Nous travaillions sur les deux camps de réfugiés du Darfour (donc, évidemment, hors des frontières du Darfour).

Cela pour vous dire que je ne suis pas entièrement négatif mais que globalement, et même dans le détail, je suis en parfait accord avec M. Rony Brauman et avec M. Hennekinne. Le cadre du droit est bien, comme vous l'avez dit (après La Fontaine), la raison du plus fort.

---

<sup>39</sup> Dès mars 1996, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) publiait un rapport alarmant sur dégradation de la situation sanitaire en Irak (Rapport - Synthèse). L'OMS attribuait directement aux sanctions l'augmentation de 600 % de la mortalité juvéno-infantile depuis 1990.

L'OMS impute également à l'embargo le développement et la réapparition de maladies infantiles qui étaient en voie de disparition. L'Unicef a publié un rapport en août 1999 montrant que les sanctions contre l'Irak ont contribué à la mort de 500 000 enfants.

Le 12 mai 1996, Madeleine Albright, alors secrétaire d'État, avait été interrogée sur les conséquences des sanctions par la journaliste Leslie Stahl qui lui demandait :

« Nous avons entendu qu'un demi-million d'enfants [en] sont morts. C'est supérieur au nombre d'enfants tués à Hiroshima. Est-ce que cela en valait vraiment la peine ? »

Mme Albright avait répondu : « Je pense que c'est un choix très difficile, mais nous pensons que cela en vaut la peine »

LAURA SIMON

J'avais une question concernant le tout début de l'intervention de M. Latty. J'ai entendu que les États-Unis avaient été condamnés en raison de leur intervention au Nicaragua en 1986. Je voudrais à ce sujet entendre les diplomates et M. Latty. Quelle est la valeur (au-delà de l'aspect symbolique), quelle est l'efficacité, la portée de ces condamnations de la Cour internationale de justice ? De quels effets sont-elles suivies ? J'étais au Nicaragua en 1979 pour participer à l'organisation de la campagne d'alphabétisation. Il apparaissait clairement qu'aux yeux des États-Unis ce petit État ne devait pas consolider son processus révolutionnaire car c'était toute l'Amérique centrale qui risquait alors de s'enflammer. Après le Salvador, le Guatemala, le Nicaragua eût été le pays de trop.

Kadhafi a été assassiné en 2011. Mais il avait déjà été la cible d'une tentative d'assassinat en 1980, si je ne me trompe pas. Sa maison avait été pilonnée, une de ses filles assassinée. À l'époque je travaillais pour l'Agence internationale de développement, une agence qui apporte de l'aide financière, technique, mais organise aussi la pénétration américaine dans une vingtaine de pays. Lorsque cette tentative d'assassinat de Kadhafi avait échoué, j'avais vu les diplomates de cette agence exploser de colère. Que reprochait-on à Kadhafi à cette époque ? Je pense qu'on lui reprochait le fait de vouloir constituer une union d'États africains affranchis du pouvoir des Occidentaux ou revigorer un panarabisme affranchi des sbires comme l'Arabie saoudite.

Bien avant et plus que les menaces de Kadhafi d'anéantir la rébellion, les causes de l'agression contre la Libye en 2011 sont autres et remontent très loin.

FRANCK LATTY

Je répondrai en juriste à la question : Que se passe-t-il quand un État est condamné par la CIJ ?

En droit international, le juge n'est pas obligatoire, sauf si les États ont accepté d'être jugés. Les États sont souverains et le monde tel qu'il a été construit n'a pas à imposer un juge aux États sans qu'ils y aient consenti. C'était le cas des États-

Unis qui, à l'époque, reconnaissaient la compétence de la Cour internationale de justice ; c'était aussi le cas du Nicaragua. C'est la raison pour laquelle le Nicaragua a pu saisir la CIJ contre les États-Unis d'Amérique, ce que n'aurait pas pu faire l'Irak en 2003 parce que les États-Unis, à cette date, avaient retiré leur reconnaissance de la compétence de la Cour.

La portée de cet arrêt de 1986 est immense. Dans les relations internationales le symbole a un rôle très important. Les États sont très attachés à leur bonne image internationale. Or, dans ce cas, un micro-État, le Nicaragua, réussit à saisir la Cour internationale de justice contre une superpuissance. La Cour ne se laisse pas impressionner et donne raison à ce micro-État face à l'une des deux superpuissances de l'époque. Les États-Unis ont très mal vécu cette affaire. D'un autre côté, la Cour internationale de justice a regagné de la crédibilité, notamment dans les États du sud qui considéraient jusque-là que la CIJ était une instance aux mains des Occidentaux. On s'est rendu compte que quand la superpuissance mondiale viole le droit international, la Cour ne se laisse pas impressionner par ce rapport de force totalement inégal. La Cour applique le droit, elle constate des violations du droit et elle condamne. Les États ne recherchent pas une indemnisation financière. Le Nicaragua voulait seulement que la Cour reconnût que les États-Unis avaient attenté à sa souveraineté. Il avait obtenu gain de cause. De ce point de vue, le Nicaragua avait été très satisfait de l'arrêt de la Cour internationale de justice.

Je reviens sur la question concernant l'embargo irakien. Était-il dans le droit ? Je suis au regret de dire que oui. L'article 41 de la Charte des Nations Unies prévoit que le Conseil de sécurité peut décider de sanctions économiques, de sanctions d'embargo. Cela pose la question du contrôle des actes du Conseil de sécurité, totalement inexistant à l'heure actuelle. Là encore, le système juridique international est beaucoup moins élaboré que les systèmes nationaux où le juge est obligatoire, où l'administration est contrôlée par le juge administratif. Au niveau de l'ONU rien de tel, c'est regrettable mais c'est ainsi. À noter tout de même que le Conseil de sécurité a fait évoluer les pratiques en matière de sanctions. Il applique maintenant des « *smart sanctions* » (sanctions intelligentes) qui ne visent que les dirigeants. Un embargo pèse en effet sur toute une population qui en pâtit alors que les dirigeants arrivent toujours à se nourrir, à se soigner etc. La nouvelle pratique du Conseil de sécurité est inverse, elle cible les sanctions sur des personnes nommément désignées (interdiction de

voyager, saisie de leurs avoirs à l'étranger etc.). Cette évolution montre que l'ONU n'a pas été insensible à toutes les critiques justifiées concernant la pratique d'embargo, notamment contre l'Irak.

ALAIN DEJAMMET

En ce qui concerne Kadhafi, il ne faut quand même pas en faire un saint. Ce personnage avait mené une politique déstabilisatrice en Afrique pendant longtemps ; il avait tenté incontestablement d'enfreindre la souveraineté du Tchad ; il avait mené une guerre. Kadhafi avait fini par ne pas nier que c'était lui-même ou des gens proches de lui qui avaient détruit l'avion de la Panam à Lockerbie<sup>40</sup> et l'avion d'UTA<sup>41</sup>... Il avait quand même pas mal de morts sur la conscience, ce qui ne l'empêchait pas de recevoir des théories de dignitaires africains parce qu'il avait de l'argent qu'il dispensait à sa guise. C'était un personnage indéniablement nuisible.

Ce n'est pas en 1980 mais en 1986 qu'il fut effectivement l'objet d'une attaque de la part des Américains qui rattachaient à Kadhafi la responsabilité d'un attentat contre une boîte de nuit en Allemagne où plusieurs soldats américains avaient été tués. La France n'avait alors pas accepté que les avions américains qui partaient d'une base au Royaume-Uni survolassent le territoire français, donc froissement avec les Américains. Mais indéniablement, nombre de pays d'Occident et du Conseil de sécurité voulaient sanctionner Kadhafi. Les sanctions avaient notamment pour but de l'amener à résipiscence dans l'affaire de Lockerbie et de l'UTA et de le convaincre de livrer les supposés coupables à un tribunal étranger à la Libye.

L'autre aspect des choses est l'effet de la négociation, le fait de discuter malgré tout. Kadhafi ne voulait entendre parler d'aucune négociation mais un diplomate libyen fut un temps envoyé aux Nations Unies pour s'enquérir de la conduite à tenir. On lui avait conseillé d'aller à Washington car les Français et

---

<sup>40</sup> Le 21 décembre 1988, le vol 103 de la compagnie américaine *Pan American World Airways* qui assurait la liaison Londres – New York fut victime d'un attentat qui causa la mort de 270 personnes. Le Boeing 747-100 avait explosé au-dessus du village de Lockerbie en Écosse.

<sup>41</sup> Le 19 septembre 1989, l'attentat du DC-10 d'UTA coûta la vie aux 170 passagers et membres d'équipages du vol UT-772 reliant Brazzaville à Paris, via N'Djaména au Tchad. Il avait explosé au-dessus du désert du Ténéré au Niger.

autres Européens, au-delà de bonnes paroles, n'auraient rien fait. Il était allé à Washington, il avait longuement négocié. Et Kadhafi avait finalement renoncé à l'arme nucléaire, il avait accepté que ses proches fussent déférés devant un tribunal international. Kadhafi avait changé. Au bout des années on arrive par la négociation à faire évoluer la situation. Évidemment c'est très long, l'impatience peut venir, on peut se demander s'il n'aurait pas mieux valu se débarrasser du personnage, bombarder, faire ce qu'on a fait plus tard vis-à-vis de Kadhafi ou de l'Irak. Mais pendant un temps il y a eu une évolution. Les Anglais, il faut le reconnaître, étaient heureux de ce que Kadhafi eût coupé toute aide à l'IRA (mouvement indépendantiste en Irlande du nord). Cela montre qu'il est possible de voir les gens évoluer. Ce fut le cas de la junte birmane. Les Anglais et les Américains se sont félicités de ce que Mme Aung San Suu Kyi<sup>42</sup> eût recouvré sa liberté de mouvement. Des évolutions sont possibles, même si cela prend du temps. Il ne faut pas oublier cela.

En ce qui concerne l'embargo sur l'Irak, la décision du Conseil de sécurité avait été appuyée massivement. Valait-il mieux la guerre ou le maintien sous contrôle ? On ne savait pas trop ce que faisait Saddam Hussein, donc il fallait le mettre sous contrôle.

Mme Albright n'a pas écrit dans le *New York Times* ce que vous lui avez attribué. Elle ne l'a pas fait en 1995, mais en avril 1996 à Ohio State University<sup>43</sup>, il lui a échappé effectivement une parole extraordinairement malheureuse sur la mort de jeunes enfants irakiens. Elle a bien prononcé la phrase infiniment condamnable que vous avez rapportée.

L'embargo, effectivement très sévère, a abouti au résultat que vous avez décrit, principalement à casser totalement l'apparence de société civile, de classe moyenne, qui se dessinait en Irak et dont on pouvait penser qu'avec le temps, peut-être, elle aurait pu amener le régime à une évolution démocratique. Peut-

---

<sup>42</sup> Mme Aung San Suu Kyi, secrétaire générale de la Ligue nationale pour la démocratie (LND), un parti opposé à la dictature en place en Birmanie fut placée en résidence surveillée après annulation par la junte militaire en place des élections remportées par son parti. Elle fut libérée le 13 novembre 2010 et élue députée le 1er avril 2012.

<sup>43</sup> Lors de l'émission "*Sixty Minutes*" (CBS-News), le 12 mai 1996, Leslie Stahl interroge Mme Albright (ambassadrice des États-Unis au siège de l'ONU à New York) sur la nécessité de l'embargo imposé à l'Irak par l'ONU et lui demande si la vie d'un demi-million d'enfants était le prix pour chasser Saddam Hussein du pouvoir. À quoi Mme Albright répond : "C'est un choix difficile, mais le prix... Nous pensons que c'est le prix à payer."

être est-ce du *wishfull thinking* mais l'Irak était un pays laborieux, assez respectueux de l'existence de religions. Les Chrétiens d'Irak défilaient au Vatican pour dire combien ils souhaitaient qu'on ne fit pas la guerre à l'Irak. Ils n'aimaient pas Saddam Hussein mais bénéficiaient quand même d'une certaine protection et ils lui en savaient gré. On pouvait imaginer que les travailleurs irakiens, très différents de certains habitants dans le Golfe, pourraient faire émerger une classe moyenne qui contesterait un jour pacifiquement le régime plutôt dur de Saddam Hussein.

Il est vrai que les sanctions ont été extraordinairement dures. Ces sanctions avaient détruit cette classe moyenne et mis l'Irak absolument à quia. Mais, comme vous l'avez rappelé, le Conseil de sécurité a su tenir compte de cette expérience et applique aujourd'hui une politique de sanctions beaucoup plus pertinente et ciblée. C'est la raison pour laquelle, en ce qui concerne l'Ukraine, les sanctions qui vont au-delà des mesures touchant les individus sont prises par l'Union Européenne ou par les États-Unis mais en-dehors du Conseil de sécurité (il est vrai qu'au Conseil de sécurité la Russie et la Chine mettraient leur veto). Mais les sanctions des Nations Unies sont mieux définies et même dans les cas où on ciblait les cas individuels d'une manière peut-être un peu expéditive, des réactions violentes et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne, ont conduit à la création de systèmes de contrôle. On a mis en place un *Ombudsman* (médiateur) qui, au Conseil de sécurité, vérifie si les listes de personnages visés par les sanctions ne sont pas excessives. Donc il faut quand même faire un peu confiance au travail continu, il peut y avoir des améliorations, on peut négocier, on peut aboutir à des résultats plus raisonnables.

RONY BRAUMAN
--------------

Là, je n'arrive pas à vous suivre. Je me suis reconnu dans beaucoup des propos que vous avez tenus. Mais la phrase « Il fallait maintenir Saddam Hussein sous contrôle » qui inaugure votre raisonnement m'inspire immédiatement la question : de quel droit ? Dans quelle perspective ? Au nom de quelle morale ? Il faut rappeler qu'on avait aidé l'Irak à agresser l'Iran, avec des conséquences désastreuses sur le plan politique, sur le plan humain et sur le plan de la sécurité. Le soutien à cette guerre, qui n'était ni plus ni moins qu'une guerre

d'agression encouragée et soutenue financièrement par tout le monde, aurait dû peser. Cet homme qu'on avait encouragé à faire le pire devait soudain être placé « sous contrôle » et rien n'était plus pressé que de faire la guerre puis d'asphyxier la population irakienne ! En disant cela je ne fais pas de Saddam Hussein, ni de Kadhafi, ni de quiconque d'ailleurs, des saints ou des parangons de vertu. Ce sont des chefs d'État dictatoriaux qui ont torturé, enfermé... je n'ai absolument aucune illusion. Mais c'est d'une vision plus politique et des usages circonstanciels de la morale que je parle. L'ONU n'est pas capable de reconnaître le désastre à l'origine duquel elle se trouve. Je ne sais pas s'il y eut 500 000 enfants morts (j'ai été épidémiologiste dans une vie antérieure et je manipule les chiffres avec plus de prudence qu'on ne le fait généralement) mais il est certain que beaucoup de gens ont souffert, y compris un grand nombre d'enfants, c'est absolument incontestable. C'était une erreur et une faute. C'était une erreur politique qui, comme vous l'avez très justement dit, a brisé la société irakienne. C'était une faute parce qu'on s'en est pris à des innocents tout en renforçant le clan de ceux qui étaient au pouvoir. Tout cela pour déboucher sur l'invasion de 2003, le désastre qui vient accomplir la promesse du désastre précédent. Il me semble que l'ONU a perdu une large partie de sa crédibilité dans cette affaire comme dans deux ou trois autres que je pourrais développer. Vos propos m'ont semblé adopter un point de vue un peu trop interne à l'ONU.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Nous n'allons pas nous engager dans un exposé sur les mérites de l'ONU.

LOÏC HENNEKINNE

Sur les sanctions, je partage très largement ce que vient de dire Rony Brauman. J'ajoute que ces sanctions comportent un élément d'immoralité parce qu'il y a des gens qui la tournent. Alain Dejammet sait très bien que les sanctions prises à l'égard de Saddam Hussein, de l'Irak, ont permis à une bonne partie des sociétés américaines de gagner beaucoup d'argent en tournant les interdictions qui étaient faites. Bien entendu leurs interlocuteurs

n'appartenaient ni à la classe moyenne ni au petit peuple mais à la classe dirigeante de l'Irak. Il faut quand même être lucide.

Concernant la nécessité de négocier, je suis tout à fait d'accord avec Alain Dejammet, à condition qu'à la fin de la négociation sortent des textes clairs. Une expression comme « les mesures appropriées » – qui suggère qu'on peut liquider le dirigeant d'un pays dans des conditions scandaleuses – figurant dans le texte d'une résolution me semble caractériser la nullité absolue de l'issue de la négociation.

ALAIN DEJAMMET

Je pense que l'on peut être tous d'accord sur le fait que les sanctions doivent être mesurées, pesées au trébuchet. Elles ont eu des effets bénéfiques, elles ont fait évoluer Kadhafi, elles ont empêché Saddam Hussein de renouveler certaines opérations auxquelles il avait procédé.

« Maintenir Saddam Hussein sous contrôle », c'était se rappeler qu'il avait déclenché, assurément sans notre encouragement, une agression contre le Koweït, ce qui n'est guère conforme au droit. Maintenir Saddam sous contrôle, c'était donc à tout le moins ne pas lui livrer de nouvelles armes. Dans quelle perspective ? Celle aussi de faire en sorte qu'il puisse répartir les revenus des exportations de son pétrole entre toutes les communautés irakiennes, Chiïtes et Kurdes compris. D'où l'utilité de maintenir en Irak des représentants de l'ONU, des agences spécialisées, des ONG qui veilleraient autant que faire se peut à ce que le retour au développement de l'économie irakienne se fasse au bénéfice de tous. Voilà ce que signifiait le maintien de Saddam Hussein sous contrôle. Ce n'était pas le maintien d'un embargo quasi-total qui asphyxiait effectivement le pays. Nous avons donc proposé le maintien de l'interdiction de la livraison d'armes mais la suspension de l'énorme appareil de sanctions qui paralysait l'Irak, comptant que la présence de très nombreux représentants des Nations Unies suffirait à prévenir des dérives possibles du régime. Notre proposition de suspension fut appuyée par la Chine, la Russie, le Brésil, l'Égypte etc. Elle fut rejetée par nos amis occidentaux. Ce n'est pas l'ONU qui est en cause, ce sont les États. Certains, vous le savez, au maintien du contrôle, préféreraient une autre

solution : Le changement radical de régime, l'élimination pure et simple de Saddam Hussein. On connaît la suite, en Irak comme en Libye.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Je remercie tous les intervenants pour leur contribution et je laisse à chacun dans la salle le soin d'apprécier les arguments, souvent concordants d'ailleurs.



## **PUBLICATIONS RECENTES**

### **UNE POLITIQUE DU TRAVAIL**

Colloque du 9 janvier 2012

### **LA RÉFORME DES BANQUES**

Colloque du lundi 23 janvier 2012

### **APPROCHES THÉORIQUE ET PRATIQUE D'UNE MONNAIE COMMUNE**

Table ronde du lundi 13 février 2012

### **L'EURO MONNAIE UNIQUE PEUT-IL SURVIVRE ?**

Colloque du lundi 24 septembre 2012

### **L'ESPRIT DU REDRESSEMENT PRODUCTIF**

Table ronde du lundi 26 novembre 2012 autour d'Arnaud Montebourg

### **LES ÉTATS ÉMERGENTS : VERS UN BASCULEMENT DU MONDE ?**

Colloque du lundi 10 décembre 2012

### **OCCIDENT ET MONDIALISATION**

Colloque du lundi 21 janvier 2013

### **LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

Colloque du lundi 11 février 2013

### **NOUVEAU PACTE SOCIAL : MODE D'EMPLOI**

Colloque du mardi 21 mai 2013

### **LA FRANCE ET L'EUROPE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE ÉNERGETIQUE MONDIAL**

Colloque du lundi 17 juin 2013

### **LE PROJET DE MARCHÉ TRANSATLANTIQUE**

Colloque du lundi 16 septembre 2013

### **L'EXCEPTION CULTURELLE**

Colloque du lundi 14 octobre 2013

### **REFAIRE L'EUROPE ? APERÇU RETROSPECTIF ET ESQUISSE D'UNE POLITIQUE**

Colloque du lundi 2 décembre 2013

**L'EUROPE SORTIE DE L'HISTOIRE ? RÉPONSES**

Table ronde du lundi 20 janvier 2014

**LE MAGHREB ET SON NORD**

Colloque du lundi 17 février 2014

**GUERRES DE RELIGIONS DANS LE MONDE MUSULMAN ?**

Colloque du lundi 31 mars 2014

**LA GUERRE DES MONNAIES ?**

Colloque du lundi 28 avril 2014

**ÉTATS-UNIS - CHINE, QUELLES RELATIONS ?  
ET LA RUSSIE DANS TOUT CELA ?**

Colloque du lundi 2 juin 2014

**LA RÉFORME BANCAIRE : POMME DE DISCORDE ?**

Colloque du lundi 23 juin 2014

**LA RUSSIE EN EUROPE**

Colloque du mardi 23 septembre 2014

**RÉPUBLIQUE ET NUMÉRIQUE**

Colloque du lundi 28 octobre 2014

**LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE**

Colloque du lundi 8 décembre 2014

**QUE PEUT FAIRE LA FRANCE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?**

Colloque du lundi 15 décembre 2014

**L'INGERENCE**

Colloque du lundi 19 janvier 2015

## NOTES ET ETUDES :

Parues récemment :

- **Kevin Limonier**, allocataire de recherche et moniteur d'enseignement supérieur, Institut Français de Géopolitique (Université Paris 8) et **David Amsellem**, doctorant-allocataire de recherche au Centre de Recherche et d'Analyse Géopolitique (CRAG), Université Paris VIII : étude cartographique réalisée pour la Fondation Res Publica : « **Que peut faire la France en Afrique subsaharienne ?** »
- **Kevin Limonier**, allocataire de recherche et moniteur d'enseignement supérieur, Institut Français de Géopolitique (Université Paris 8) et **David Amsellem**, doctorant-allocataire de recherche au Centre de Recherche et d'Analyse Géopolitique (CRAG), Université Paris VIII : étude cartographique réalisée pour la Fondation Res Publica : « **Le Royaume-Uni et l'Europe ?** »
- **Dominique Garabiol**, Professeur associé à Paris-8, membre du Conseil scientifique de la fondation Res Publica : « **Pour les marchés, le risque sur la dette française reste sept fois plus important qu'avant la crise** » (tribune parue dans La Tribune le 8 octobre 2014)
- **Dominique Garabiol**, Professeur associé à Paris-8, membre du Conseil scientifique de la fondation Res Publica : « **La monnaie unique est déjà morte. Vive la monnaie commune !** » (entretien paru dans Marianne le 22 août 2014)
- **Jean-Michel Naulot**, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, auteur de « Crise financière - Pourquoi les gouvernements ne font rien », Le Seuil, 2013 : « **Crise de l'euro : regarder les réalités en face** »
- **Daniel Bloch**, ancien Président d'université, ancien Recteur, ancien Directeur des enseignements supérieurs : « **Le français, les mathématiques ou les sciences : que faut-il privilégier ?** »
- **Jean-Michel Quatrepoint**, journaliste économique, et **Jean-Luc Gréau**, économiste, membres du conseil scientifique de la Fondation Res Publica : « **Pour sortir de la déflation, repenser la zone euro** »

## NOTES DE LECTURE :

Parues récemment :

- **Chine, Occident, deux visions de la mondialisation**, note de lecture du livre de Régis Debray, essayiste, philosophe et médiologue, et de Zhao Tingyang, figure intellectuelle chinoise et professeur de philosophie à Harvard « *Du ciel à la terre. La Chine et l'Occident* » (Les Arènes ; 2014), par Paul Zurkinden.
- **La France dans le nouveau « Kriegspiel » mondial**, note de lecture du livre de Jean-Michel Quatrepoint, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, journaliste économique, « *Le Choc des Empires* » (le débat Gallimard ; mars 2014), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica.
- **Décryptage de la crise financière internationale**, note de lecture du livre de Jean-Michel Naulot, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, membre du collège de l'Autorité des Marchés financiers de 2003 à 2013, « *Crise financière. Pourquoi les gouvernements ne font rien* » (Seuil ; 2013), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica.
- **Le modèle allemand au-delà des mythes**, note de lecture de « *Made in Germany – Le modèle allemand au-delà des mythes* » (Seuil, janvier 2013), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica.
- **Stratégie électorale: It's the people, stupid!**, note de lecture de « *Porte à porte, reconquérir la démocratie sur le terrain* » de **Guillaume Liegey, Arthur Muller et Vincent Pons** (Calmann-Lévy, avril 2013), par Julien Landfried, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, parue sur le Huffington Post, le 23 mai 2013.
- « **Vers "l'économie des besoins" »**, note de lecture de « *L'Economie des besoins – Une nouvelle approche du service public* », de **Jacques Fournier** (Odile Jacob, février 2013), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica.





FONDATION RES PUBLICA

52, rue de Bourgogne

75 007 Paris

 01.45.50.39.50

[info@fondation-res-publica.org](mailto:info@fondation-res-publica.org)

Achevé  
d'imprimer  
en avril 2015