

## OUVERTURE

### ALLOCUTION

*de*

**Mario BETTATI**

Conseiller auprès du Ministre des Affaires étrangères et européennes

Mesdames et Messieurs, mes chers collègues et amis,

C'est, pour moi, un plaisir tout particulier de représenter Bernard Kouchner qui regrette vivement de ne pouvoir être des vôtres aujourd'hui sur un sujet qui lui tient particulièrement à cœur – car, au fond, la « responsabilité de protéger » sur laquelle vont porter vos réflexions durant ces trois journées, n'est pas autre chose que le nouveau nom du « droit d'ingérence » dont il a été l'un des principaux initiateurs et que nous avons porté sur les fonds baptismaux lors d'un autre colloque, en 1987<sup>1</sup>. Et me retrouver dans cette ambiance universitaire et, tout spécialement, parmi les collègues de la Société française pour le droit international, dont je suis un membre fidèle, est un motif supplémentaire de satisfaction.

Je me félicite vivement que notre Société ait répondu au désir du Centre de Droit international de Nanterre de consacrer son colloque annuel à un thème aussi actuel, aussi concret et aussi fondamental que la responsabilité de protéger dans lequel, je l'ai dit, je vois essentiellement un nouvel avatar de ce devoir d'ingérence que j'évoquais en commençant et auquel je demeure tout particulièrement attaché.

Souvent évoqué, rarement expliqué, fréquemment réprouvé, le « droit d'ingérence humanitaire » est l'objet de critiques générées par la confusion des concepts et l'absence d'une claire maîtrise de son contenu. Introduit par la résolution 43/131 de l'Assemblée générale de l'ONU en 1988 puis par plus de trois cents résolutions du Conseil de sécurité dans une vingtaine de conflits, il a

---

<sup>1</sup> [N.D.L.R. : V. Mario Bettati et Bernard Kouchner, (dir.), *Le devoir d'ingérence – Peut-on les laisser mourir ?*, Denoël, Paris, 1987, 300 p.]

été consacré par le sommet mondial des chefs d'Etat et de gouvernement. Le 16 septembre 2005, sous une nouvelle étiquette: « la responsabilité de protéger ». Ils affirmaient « (...) Nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, 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. » Présentée de manière aussi solennelle cette proclamation met en évidence l'ampleur du consensus acquis quant aux devoirs de protection des victimes des violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire.

Succès diplomatique et normatif incontestable, assorti de quelques mises en œuvre pratiques notoires, l'ingérence humanitaire a connu aussi de graves déconvenues sur le terrain. Son inapplication en Tchétchénie, au Tibet, en Birmanie, ou au Kenya, peut-être aussi au Darfour, a laissé libre cours à des massacres qui pèseront longtemps sur la conscience des démocrates. L'indignation des intellectuels a fustigé l'inertie des Etats, coupables de non assistance à peuples en danger. En dépit de sa proclamation, le sommet de 2005 n'a rien prévu pour mettre en œuvre l'exercice de la responsabilité de protéger. Le recours au chapitre VII de la Charte des Nations Unies demeure le seul moyen à la disposition des Etats. Alors ? Vaine utopie ou innovation illusoire ? Un bilan s'impose aujourd'hui, dix-huit ans après le lancement du concept dont nous fûmes les promoteurs.

Les adversaires du droit d'ingérence ont beau jeu de le disqualifier en lui attribuant des actions ou des inactions qui ne sauraient s'en réclamer. La pratique de « deux poids deux mesures » est un autre argument que les procureurs du droit d'ingérence lui opposent. Ce droit serait l'apanage des pays riches de l'OTAN au détriment des pays pauvres du Sud. Imagerie populaire souvent avancée par ceux qui privilégient la souveraineté face à la souffrance, elle n'est pas sans fondement mais repose aussi sur une vision simplificatrice du principe et parfois falsificatrice de sa pratique.

Quelles que soient les critiques à l'adresse du « droit d'ingérence humanitaire », le besoin demeure, en dépit du changement profond apparu au début de la dernière décennie du siècle, au Conseil de sécurité.

Jusque là chargé du maintien de la seule paix internationale, le voici qui délibère sur des guerres civiles, ethniques, religieuses, tribales internes (Afghanistan, Albanie, Angola, Bosnie, Burundi, Croatie, Géorgie, Haïti, Haut-Karabakh, Kosovo, Kurdistan, Libéria, Mozambique, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Tadjikistan, Timor, Yémen). Il débat de plus en plus fréquemment de conflits internes et, pour fonder sa compétence, il affirme, au fil de plus de trois cents résolutions, que *la violation massive des droits de l'homme par un gouvernement constitue une menace ou une atteinte à la paix*. Il exige alors, successivement : l'arrêt de la répression et la libre distribution de l'aide humanitaire, puis décide l'accompagnement armé des secours, il autorise enfin

l'intervention militaire multinationale pour arrêter un génocide ou arrêter des crimes contre l'humanité. Ses textes sont souvent votés à l'unanimité, ou à de fortes majorités, non seulement par les cinq membres permanents du Conseil, auxquels on attribue à tort les décisions, mais aussi par les non permanents soit – par le jeu des renouvellements à raison de cinq par an – cent Etats qui adoptent, dans les mêmes termes, des dispositions qui exigent le respect des droits fondamentaux, la fin des violences et proclament le droit d'intervention.

Aujourd'hui de telles opérations semblent beaucoup plus problématiques à mettre en place. Les atermoiements de la communauté internationale à l'égard du Darfour, de la Birmanie, du Tchad ou du Kenya, traduisent la multiplicité des obstacles.

Néanmoins, toujours à l'initiative de la France, à partir des années 90, un véritable « droit d'ingérence judiciaire » est à l'œuvre pour sanctionner les transgressions majeures du droit humanitaire. Sa fonction à la fois répressive et préventive s'exerce à travers une jurisprudence de plus en plus diversifiée. Les formules auxquelles a recours la communauté internationale pour administrer une justice pénale visant à sanctionner les violations du DIH sont très variables, en fonction des circonstances et des contextes politiques locaux.

Mais les notions de crime de génocide, de crime contre l'humanité, de crime de guerre, y ont été complétées, précisées affinées. La jurisprudence pénale internationale a élargi la portée du droit international humanitaire et du droit pénal international. Elle a prouvé qu'une justice internationale efficace et transparente pouvait exister à travers une multitude de précédents juridiques et institutionnels.

A l'ONU, enfin, à la fin des années 1990, le Secrétaire général des Nations Unies invitait les Etats membres à réfléchir sur les contradictions qui pouvaient surgir entre les exigences de la souveraineté et les violations massives et systématiques des droits de l'homme. En réponse à cet appel, le gouvernement du Canada et un groupe de grandes fondations annonçaient à l'Assemblée générale en septembre 2000, la création d'une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats. Elle présentait son rapport, approuvé à l'unanimité de ses douze membres, signé par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun, le 30 septembre 2001 et intitulé « La responsabilité de protéger ». Dans le jargon des Nations Unies on l'appelle désormais la « R2P » acronyme dont la vertu est de se lire de la même façon en anglais et en français.

Son texte de 71 pages a servi de base à l'élaboration et à l'adoption des § 138 et 139 du document final de New-York du 16 septembre 2005. Dans le même sens, la résolution 1674 du Conseil de sécurité sur le renforcement des efforts de protection des civils en période de conflit armé, particulièrement des femmes et des enfants, ainsi que la responsabilité d'accompagnement de la communauté internationale.

La Francophonie s'est prononcée à diverses reprises en faveur de la R2P. Dans sa déclaration de Ouagadougou puis dans celle de Saint Boniface le 14 mai 2006. On salue donc ici l'appui que l'Organisation de la Francophonie a apporté au colloque de la Société française pour le droit international.

Les travaux de ce colloque vont contribuer à clarifier, illustrer et commenter ces textes et à analyser le concept. Les tribunaux pénaux ont pu déjà le nourrir : la responsabilité de protéger, c'est aussi épargner la douleur de l'injustice, le scandale de l'impunité, la révolte de la dignité bafouée. Mais cela peut être aussi l'usage de la force pour mettre en œuvre le droit international humanitaire. Ce que récusent encore certains auteurs. Il convient d'étudier les voies et moyens de faire progresser l'aspect normatif du document final du Sommet mondial de septembre 2005.

En proclamant les principes de mise en œuvre que le Conseil de sécurité devrait avoir à l'esprit pour justifier l'usage de la force. La R2P devrait être opérationnelle en tenant compte de la gravité des périls : il faut raisonnablement craindre des atteintes ou des préjudices irréversibles et irrémédiables ; la finalité strictement humanitaire de l'intervention : il faut qu'elle vise à empêcher les dommages, les souffrances et les pertes humaines ; son caractère de dernier recours après l'épuisement des moyens pacifiques préalables ; sa soumission au principe de proportionnalité : les moyens militaires déployés devront être adaptés à la finalité salvatrice et comporter des règles d'engagement appropriées ; son déclenchement et la conduite des opérations reposeront sur le principe de bonne gouvernance de manière à éviter l'enlisement et l'échec (mobilisation de moyens matériels et humains suffisants et véloces en réserve).

Nous espérons donc que les travaux de la Société française pour le droit international apporteront une contribution à l'explicitation du concept de responsabilité de protéger dont les principes, et notamment ceux relatifs à l'usage de la force, pourraient être proposés à la prochaine Assemblée générale des Nations Unies, puis au Conseil de sécurité.

Au nom de Bernard Kouchner comme en mon nom propre, je souhaite le plein succès de vos délibérations sur ce sujet intellectuellement stimulant mais dont il me semble surtout que les enjeux concrets sont cruciaux.