

# Points de mire



## L'opération « Protecteur unifié » en Libye : un détournement de la responsabilité de protéger ?

Par **Rodrigue Anicet Tayo**  
Docteur en droit, magistrat<sup>1</sup>

Il y a de cela 10 ans, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), créée notamment à l'initiative du gouvernement canadien et à la suite du « rapport du millénaire » du Secrétaire général des Nations unies, formulait pour la première fois le concept de « responsabilité de protéger » (R2P). La notion a été considérée par de nombreux observateurs comme une « innovation éclatante ». Dans cette lignée, le Document final du Sommet mondial adopté le 24 octobre 2005 par l'Assemblée générale des Nations unies en présence de la plupart des chefs d'État et de gouvernement de l'ONU est le premier instrument juridique international à consacrer la R2P.

Six ans après son entrée dans le champ juridique international, la R2P a reçu une application concrète cette année à l'occasion de deux crises majeures survenues en Afrique, en Libye et en Côte d'Ivoire. La résolution 1973 du Conseil de sécurité du 17 mars 2011 sur la Libye fait expressément référence à la R2P. Elle autorise les États agissant seul ou dans le cadre d'organismes ou d'arrangements régionaux à prendre « toutes les mesures nécessaires » pour protéger la population civile. En application de ce texte, le Canada a participé à l'intervention militaire en Libye.

Sur la base de ce mandat international, donné par une « autorité appropriée », l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a engagé depuis le 31 mars 2011 une campagne militaire, dans le cadre de l'opération « Protecteur Unifié », en vue de « sauver des vies ». Il s'agit d'une cause juste, conforme à l'un des critères de l'intervention militaire au titre de la R2P. Même s'il n'y a pas lieu d'attribuer directement la chute de Kadhafi à l'OTAN, ses opérations militaires ont visé les hauts responsables libyens et des infrastructures socio-économiques. Ce changement d'objectif, non prévu expressément par la Résolution 1973, peut être vu comme contradictoire avec l'essence de la R2P.

### « Toutes les mesures nécessaires »

La résolution 1973 ne décrit pas les modalités de la réaction coercitive de la communauté internationale. Elle autorise simplement les États à « prendre toutes les

mesures nécessaires ». L'une des attaques dirigée contre la résidence de Kadhafi a ainsi été justifiée par la plupart des pays membres de l'OTAN par l'idée que « les populations civiles ne pourront être en sécurité qu'une fois Kadhafi parti ». Ces justifications avancées sont en réalité fondées sur une interprétation large de l'expression « toutes les mesures nécessaires » contenue dans la résolution 1973.

Une telle expression est suffisamment floue pour laisser la place à des interprétations différentes de l'usage de la force militaire. L'un des porte-paroles du président américain Barack Obama a déclaré à l'agence Reuter en mars 2011 que la résolution 1973 « inclut toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils, ce qui, nous l'avons bien dit, inclut une zone d'exclusion aérienne tout en allant au-delà ». Une telle interprétation est justifiée par l'objectif de sauver la vie des Libyens en péril.

Le Document final du Sommet mondial ne précise pas exactement les modalités de la réaction de la communauté internationale mais insiste tout simplement sur le fait que celle-ci doit être menée en conformité avec les dispositions de la Charte des Nations unies, y compris ses buts et ses principes. La question des principes, des règles et de la philosophie devant guider le recours à des mesures coercitives dans des situations extrêmes relevant de la R2P n'a pas encore été examinée, de manière détaillée, par les États. Tel est notamment le constat du Secrétaire général des Nations unies, dans son rapport du 12 janvier 2009 sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger.

### Les trois piliers de la R2P

Suivant le rapport de la CIISE, les piliers de l'intervention militaire au titre de la R2P sont la « bonne intention », la « proportionnalité » et les « perspectives raisonnables ». L'interprétation élargie défendue par l'OTAN ne respecte pas parfaitement ces principes.

La bonne intention est un critère phare du principe de précaution. Le but primordial de l'intervention doit être exclusivement de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines. Toute autre motivation de l'engagement militaire d'un État constitue un détournement de la R2P. La modification des frontières ou la promotion de la revendication d'autodétermination de tel ou tel groupe de combattants ne peut nullement justifier l'emploi de la force militaire au titre de la R2P. De même, le « renversement d'un régime n'est pas, en soi, un objectif légitime »<sup>2</sup>. La position de la plupart des

pays membres de l'OTAN était constante sur la nécessité du départ de Mouammar Kadhafi. C'est pourquoi, en s'engageant dans l'opération « Protecteur Unifié » ils n'étaient pas entièrement animés d'une « bonne intention » comme l'exige la mise en œuvre de la R2P.

L'emploi de la force au titre de la R2P doit obéir au principe de proportionnalité en vertu duquel les moyens doivent être à la mesure des fins et en rapport avec l'ampleur de la provocation initiale. Selon la CI-ISE dans son ampleur, dans sa durée et dans son intensité, l'intervention militaire doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif humanitaire poursuivi. Or, dans le cadre de l'opération « Protecteur Unifié » des cibles civiles ont été bombardées et des structures socio-économiques, notamment des raffineries, ont été détruites.

En vertu du pilier des perspectives raisonnables, une action militaire ne peut être justifiée que si elle a des chances raisonnables de réussir c'est-à-dire de faire cesser ou d'éviter les atrocités ou souffrances ayant motivé l'intervention. L'emploi de la force n'est pas justifié si elle aboutit à des conséquences pires que celle de l'inaction. Dans le cas de l'intervention en Libye, la situation de la population libyenne est davantage complexe. Le 3 mai 2011, l'Union africaine était d'avis que les actions de l'OTAN, menées au-delà de l'objectif de protection de la population civile, risquaient de « compliquer la situation ». Cela était d'autant plus fondé que, d'après le rapport du Président de la Commission de l'Union africaine sur les activités du Comité ad-hoc de haut niveau sur la situation en Libye, lors de la 275<sup>ème</sup> session du Conseil de paix et de sécurité tenue à Addis Abeba le 26 avril 2011, les risques d'embrasement de la sous-région étaient avérés.

### Une avancée décisive mais fragile

La R2P représente une avancée décisive dans le combat mondial pour la protection de la population civile contre le nettoyage ethnique et les crimes de génocide, de guerre et contre l'humanité. Elle a été mieux accueillie par la communauté internationale que l'ancienne formule du « droit ou devoir d'ingérence ». Le consensus observé à son sujet a été rendu possible par l'idée partagée par les États suivant laquelle la R2P est l'alliée et non l'adversaire de la souveraineté des États. Cela découle du concept positif et affirmatif de la souveraineté en tant que responsabilité, et non de l'idée d'intervention humanitaire. La R2P constitue à ce titre, suivant la formule de Boisson de Chazourne et Luigi Condorelli, une « brillante invention diplomatique ».

L'utilisation de ce nouveau concept par l'opération « Protecteur Unifié » à des fins de renversement de régime est susceptible d'avoir des répercussions négatives pour le devenir de la R2P. L'Union africaine a de

manière constante critiqué la conduite des opérations en Libye estimant qu'il y avait un risque accru d'enregistrer davantage de victimes civiles. La Russie et la Chine qui s'étaient abstenues lors du vote de la résolution 1973 ont exprimé une position similaire en ajoutant de manière globale que l'OTAN était allée au-delà de l'objectif de protection de la population civile. L'intervention a ainsi le potentiel de réveiller les antagonismes et les controverses d'hier autour de la notion du « droit d'ingérence humanitaire ». La difficulté actuelle, pour les membres du conseil de sécurité des Nations unies, de voter une résolution sur la Syrie, dont la situation a certaines similarités avec le cas libyen, semble le confirmer. Au lieu de constituer un pas décisif, la R2P serait alors, à cause d'une interprétation extensive de l'expression « toutes les mesures nécessaires », un retour à la case départ.

Il apparaît urgent pour la communauté internationale de définir les canons de la mise en œuvre de la R2P afin d'éviter son détournement pour des desseins inappropriés. Et ce d'autant plus que la notion n'a pas encore acquis une valeur conventionnelle. Son introduction dans une disposition conventionnelle est souhaitable. Cela aura l'avantage non seulement de lui donner plus de clarté et de renforcer son caractère obligatoire, mais surtout de définir les contours de son opérationnalité. C'est le moment de donner plein effet à la mise en garde du secrétaire général des Nations unies pour qui « le meilleur moyen serait de développer pleinement la stratégie, les normes, les procédures, les instruments et les pratiques de l'Organisation des Nations unies pour mettre en œuvre cette responsabilité ».

<sup>1</sup> Les opinions émises dans cet article, strictement personnelles à son auteur, n'engagent nullement l'État du Cameroun, son employeur.

<sup>2</sup> Rapport de la Commission Internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, « La responsabilité de protéger », Décembre 2001, p.40

### Pour aller plus loin :

Boisson de Chazourne, Laurence et Luigi Condorelli, « De la 'Responsabilité de protéger', ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », Revue générale de droit international public 110, 1 (2006).

Ban Ki Moon, La mise en oeuvre de la responsabilité de protéger. Rapport du Secrétaire général, A/63/677, 12 janvier 2009 (disponible à l'adresse suivante : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/11/PDF/N0920611.pdf?OpenElement>)

Emmanuel Decaux, « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », Droits fondamentaux 5 (2005), pp. 1-19.