

### L'intervention en Libye entre non-ingérence et non-assistance La résolution 1973 (Conseil de sécurité des Nations Unies)

Par Jean-Jacques Roche



Les émeutes qui ont éclaté dans la ville de Benghazi dans la nuit du 15 au 16 février 2011 participent de ce que l'on appelle désormais *le printemps arabe*. Le 17 février, les manifestations se sont multipliées dans toute la Libye, mais dès le 21 février, le colonel Kadhafi a recouru à l'armée pour réprimer les contestataires qui exigeaient son départ. Le 26 février, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 1970.

Ce texte organise un embargo sur les armes à destination de la Libye, gèle les avoirs de la famille du chef de la Jamahiriya et recommande la saisine de la CPI (Cour Pénale Internationale). Isolé, le chef de l'Etat libyen s'est depuis engagé dans une politique de répression en recrutant des mercenaires sahéliens.

À la surprise des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne réunis à Bruxelles le 10 mars 2011, la France a annoncé qu'elle reconnaissait le Conseil National libyen comme le représentant légitime du peuple libyen et a immédiatement envoyé un ambassadeur à Benghazi. Le 12 mars, le conseil de la Ligue arabe a demandé au Conseil de sécurité des Nations Unies la création d'une zone d'exclusion aérienne et l'adoption de mesures propres à garantir la protection du peuple libyen et des ressortissants étrangers. Très classiquement, le Secrétaire général de l'ONU a appelé le 16 mars à un cessez-le-feu avant que le Conseil de sécurité – présidé par la Chine depuis le début du mois de mars – n'accueille le ministre français des Affaires étrangères pour discuter de l'opportunité d'un recours à la force. Adoptée en quelques heures par dix voix et cinq abstentions, la résolution 1973 a décidé « *d'interdire tout vol dans l'espace aérien de la Jamahiriya arabe libyenne afin d'aider à protéger les civils* » et autorisé les Etats membres à « *prendre toute mesure nécessaire [...] pour protéger les populations et les zones civiles [...] tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelle que forme que ce soit* ».

1. Longtemps ignorée au nom du principe de non-intervention (article 2§7 de la Charte des Nations Unies), l'ingérence bouleverse les pratiques diplomatiques peu avant la fin de la Guerre froide quand François Mitterrand – à l'initiative de Bernard Kouchner et de Mario Bettati – déclare que « *la non-ingérence s'arrête à la non-assistance* ». Cependant, dès la première résolution mettant en œuvre ce principe, le même président français reconnaît deux

jours après l'adoption de la résolution 688 –organisant une *no-fly zone* au-dessus du Kurdistan irakien – qu'elle ne portera pas atteinte à la souveraineté irakienne, mais uniquement à ses modalités d'exercice.

Si les pratiques répétées de cette nouvelle ingérence bouleversent aujourd'hui la normativité internationale, le débat reste identique puisque la résolution 1973 réaffirme « *le ferme attachement [des membres du Conseil de sécurité] à la souveraineté, à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et à l'unité de la Jamahiriya libyenne* ». Il s'agit donc de déterminer le nouvel équilibre entre les prérogatives dont peuvent toujours se prévaloir les États quand ils violent délibérément les droits de l'Homme et le devoir de protection des populations civiles, victimes d'exactions commises par leurs gouvernements. En l'occurrence, ce débat apparaît comme la forme actualisée de la vieille controverse portant sur le tyrannicide qui – d'Aristote à Thomas d'Aquin – considère que « *l'élimination physique de la Bête est bien vue par Dieu si grâce à elle on libère un peuple* ».

2. Le second point théorique concerne l'immixtion de la société civile dans le jeu diplomatique. Ignorée par les réalistes classiques, celle-ci a bouleversé les paramètres des acteurs étatiques en modifiant l'agenda, en imposant des pratiques inédites et en prônant de nouvelles solidarités. Alors que les relations interétatiques étaient parvenues à éloigner *le fléau de la guerre* entre États – du moins partiellement – la prise en compte des sociétés modifie désormais considérablement les analyses de la conflictualité contemporaine. Elle s'avère par exemple à l'origine de la notion de *conflits asymétriques* puisque ceux-ci consistent le plus souvent en des interventions extérieures au cœur de conflits infraétatiques. En second lieu, cette irruption des sociétés fait resurgir un facteur de conflit que les classiques relations d'État à État avaient fait disparaître. Auparavant, le principe de non-intervention était notamment justifié par le besoin d'interrompre toute forme de soutien extérieur aux révolutionnaires et aux mouvements irrédentistes pour assurer des relations de bon voisinage. La diplomatie d'État à État était ainsi portée par l'idée que l'on ne s'interroge pas sur la légitimité des gouvernements voisins afin de pouvoir entretenir et développer « *les relations pacifiques et amicales* » invoquées par la Charte des Nations Unies. À l'inverse, les approches libérales considèrent que cette participation des sociétés à la vie internationale tempère l'anarchie entretenue par les États, créent des solidarités nouvelles (les ONG), et impose de s'intéresser à des problématiques transnationales ignorées (l'environnement). Enfin, elles substituent une éthique de la responsabilité à la logique de l'affrontement permanent entre *Monstres froids*.

Certes, il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de cette résolution sur l'issue du conflit et ses conséquences à long terme. Trois questions méritent pourtant d'être d'ores et déjà soulevées :

Ce document insiste « *fermement* » sur le respect de la souveraineté de la Libye et mentionne expressément la demande d'intervention de la Ligue arabe. Néanmoins, le flou des objectifs, qui a sans aucun doute permis de lever les vetos de la Russie et de la Chine, a très vite été source de division. En effet, la Ligue arabe a émis dès le début des bombardements des

réerves sur le choix des cibles. Quant à la Chine, elle s'est placée en retrait des initiatives occidentales. L'abstention constructive des membres permanents du Conseil de sécurité montre bien que la normativité internationale a considérablement évolué en faisant à présent primer l'intervention sur la non-assistance. Toutefois, cette évolution à long terme reste encore tributaire des contingences diplomatiques.

Revenons sur la position de Pékin dont l'abstention semble indiquer un virage notoire de sa diplomatie, traditionnellement fondée sur le principe de non-intervention. Cette inflexion montre que le gouvernement chinois est sensible aux nouvelles normes qui déterminent les standards étatiques. Cependant, il convient de remarquer que ce pays a pour principe de ne pas utiliser son droit de veto au Conseil de sécurité (six fois seulement depuis 1971). En outre, le régime libyen qui avait reçu le président taïwanais en 2006, avait refusé de participer au sommet Chine-Afrique de cette même année et avait dénoncé en 2009 « *l'invasion chinoise du continent (africain)* ». Ces raisons méritent d'être rappelées pour relativiser la portée du tournant supposé de la diplomatie chinoise ; son intérêt immédiat n'étant pas de protéger le régime libyen.

Le recours à l'arme aérienne mérite également d'être analysé. Comme le note Sébastien Cox, responsable du département historique de la RAF dans un ouvrage publié en février 2011 sous l'égide du Centre d'Études Stratégiques Aérospatiales (CESA), la puissance aérienne exerce un irrésistible attrait sur les hommes politiques qui y voient la possibilité de bénéficier d'un impact rapide et direct sur les décisions adverses, comme celle de limiter le risque de pertes (*la guerre zéro mort*). En outre, cette option présente l'avantage d'une montée en puissance graduelle, tout en évitant un engagement de longue durée. Mais cette solution est jugée *inhumaine et aveugle* dès la première erreur (les fameux « *dommages collatéraux* »). Il est par conséquent indispensable d'infiltrer des éléments terrestres pour pointer les cibles, surtout lorsque celles-ci sont déployées dans un tissu urbain de grande densité. En d'autres termes, la résolution 1973 – qui exclut toute intervention terrestre – paraît compréhensible d'un point de vue politique, mais biaisé sur le plan opérationnel.

## Références

Badie Bertrand, Smouts Marie-Claude, *Le Retournement du Monde*, Presses de Sciences Po, 3<sup>e</sup> édition, 2000.

Finnemore Martha, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, 2003, Cornell University Press.

Lespinois Jérôme de, *Politique, Défense, Puissance : 30 ans d'Opérations aériennes*, Paris, La Documentation française, 2011.