

Pour l'histoire des relations internationales

Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle ont, dans un livre publié en 1964, transformé l'histoire diplomatique traditionnelle en une nouvelle discipline : l'histoire des relations internationales, qui prend en compte les rapports non seulement entre les États, mais aussi entre les « peuples ». Il n'est pas possible, à leurs yeux, de bien comprendre la vie internationale sans analyser ces « forces profondes » qui surgissent des sociétés et reconstituer l'écheveau complexe des « processus de décision » en politique étrangère.

Depuis cette œuvre pionnière, l'histoire des relations internationales a connu bien des métamorphoses. À la lumière des apports des autres sciences sociales, les historiens internationalistes requestionnent les notions, analysant à la fois les « systèmes internationaux » et les « dynamiques transnationales », et le rôle des acteurs étatiques et non étatiques. Ce livre se veut aussi un manifeste en faveur d'une discipline qui, en cette époque de nouvelle globalisation et de violences accrues, aide à penser la complexité du monde actuel et à éviter les solutions simplistes en matière de guerre et de paix.

Robert Frank est professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et directeur de l'unité mixte de recherche IRICE (Identités, relations internationales et civilisations de l'Europe).

ISBN : 978-2-13-060624-6



9 782130 606246

www.puf.com

32 € TTC France

Sous la direction de
ROBERT FRANK

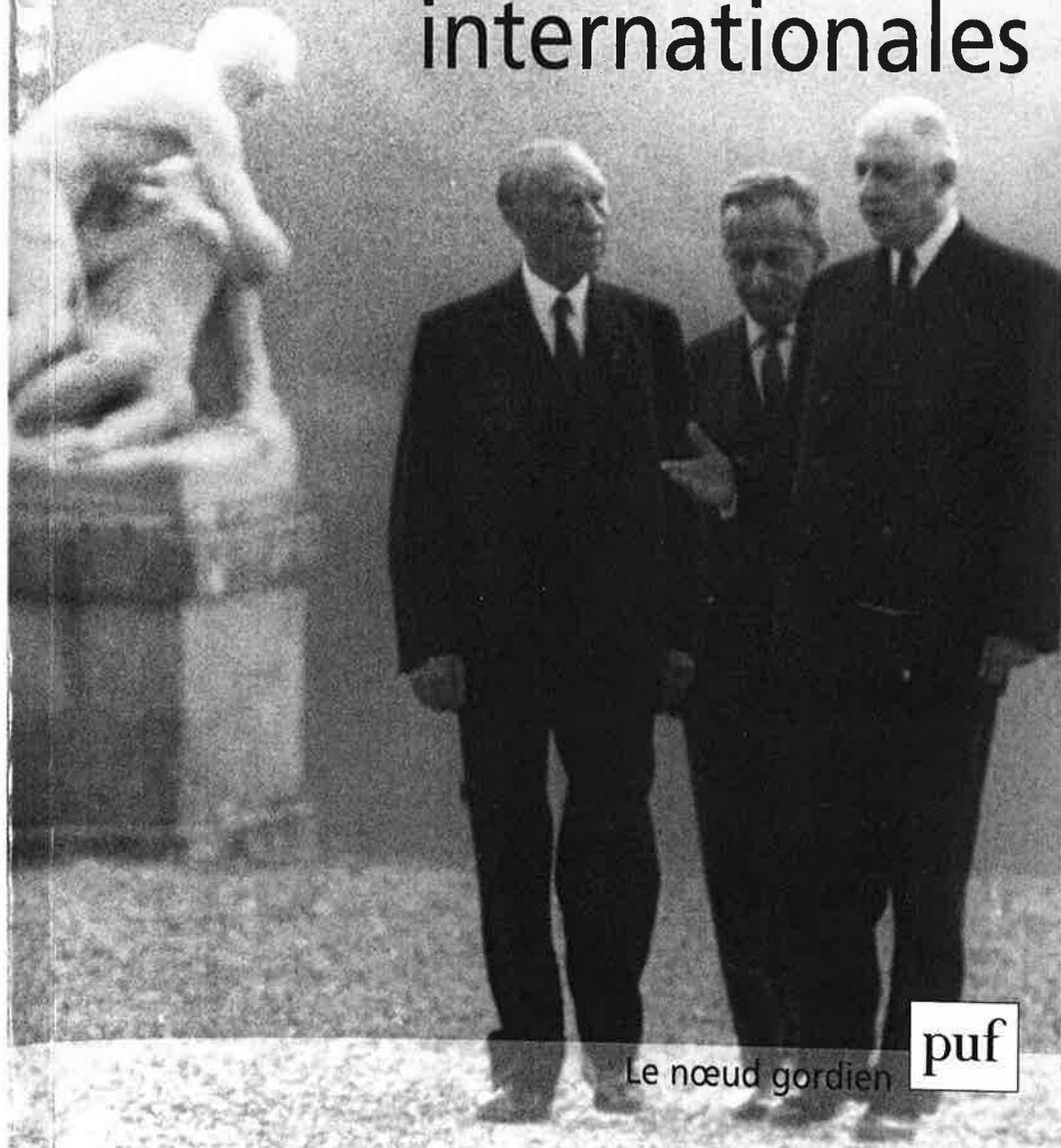
Pour l'histoire des relations internationales

puf

Louveture Atelier Didier Inimonnier - Photo : Charles de Gaulle, Konrad Adenauer et Hermann Kosterer (septembre 1963) © Rue des Archives

Sous la direction de
ROBERT FRANK

Pour l'histoire des relations internationales



Le nœud gordien

puf

DROITS DE L'HOMME ET ENJEUX
HUMANITAIRES

ANTOINE FLEURY

Dans la vie des sociétés contemporaines, la dimension des droits de l'homme a pris depuis le milieu du xx^e siècle une importance croissante. Elle s'est traduite dans la pratique des relations internationales de façon de plus en plus intense, au point de représenter un enjeu majeur de la politique mondiale. Aussi n'est-il pas étonnant que la question des droits de l'homme soit abordée, non seulement dans les publications à caractère juridique, mais de plus en plus dans celles de divers spécialistes des sciences sociales et politiques. En revanche, les historiens ont tardé à engager des travaux de recherche pour saisir cette nouvelle dimension de la vie des sociétés contemporaines et à l'intégrer dans une histoire globale des relations internationales.

Quant à la prise en compte de l'idée et des actions humanitaires, développées au sein des sociétés contemporaines ou entreprises par les États, elle a été longtemps confinée aux milieux humanitaires proprement dits, agissant notamment sous le drapeau du mouvement international de la Croix-Rouge, incluant le Comité international de la Croix-Rouge, la Ligue (depuis 1991 Fédération internationale) des Sociétés de la Croix-rouge et les nombreuses sociétés nationales de la Croix-Rouge. Par ailleurs, de très nombreuses organisations à vocation humanitaire ont été créées au cours du xx^e siècle ; celles-ci témoignent de l'intérêt croissant de groupes particuliers à intervenir au nom de principes qui traduisent une nouvelle vision des droits de l'homme et de leur respect à l'échelle mondiale¹.

Dans ce domaine, les témoignages ainsi que les plaidoyers de nature militante sont nombreux. Qu'en est-il de l'intérêt de cette dimension chez les historiens ? Certes, les deux guerres mondiales d'abord, puis les nombreux conflits qui ont

1. Pour une présentation synthétique et pratique des divers acteurs, officiels et privés, qui interviennent dans la promotion et l'action humanitaires, voir Alain Sigg, *Droits de l'homme, droit international humanitaire. Droit des réfugiés. Genève entre les origines et le XXI^e siècle*, Berne, Département fédéral des affaires étrangères, 2003.

jalonné le xx^e siècle, avec leurs cortèges de victimes de divers ordres et d'ampleur sans doute inconnue des périodes antérieures – massacres, déplacements forcés de populations, réfugiés et prisonniers – ont suscité de nombreuses études historiques, souvent de très grande qualité, mais limitées à autant de cas particuliers ; elles ont cependant contribué à rendre sensible l'opinion publique à la dimension humaine des conflits de tous ordres qui se sont déclenchés autour d'enjeux nationaux ou idéologiques. En revanche, les résultats de ces publications n'ont été que marginalement pris en compte dans les présentations de synthèse des relations internationales, y compris dans celles des grands conflits contemporains, et *a fortiori* dans les programmes d'enseignement. Ainsi, dans les manuels qui se sont imposés depuis 1945, qu'il s'agisse de l'*Histoire des relations internationales* de Pierre Renouvin ou de l'*Histoire diplomatique* de Jean-Baptiste Duroselle, il n'est pas fait mention de la dimension des droits de l'homme ; pourtant Renouvin n'avait-il pas contribué à ouvrir de façon significative l'histoire diplomatique, en y introduisant l'étude des « forces profondes »¹ ? Sans prétendre combler ici cette lacune, il s'agit d'une part de proposer une esquisse de la profondeur historique de la dimension humanitaire de façon à pouvoir mesurer l'évolution des « enjeux » qu'elle comporte dans la conduite de la politique internationale et d'autre part de tracer le cheminement qui va de la prise en compte par les États de l'action humanitaire dès la fin du xix^e siècle à la mise en œuvre d'un « droit d'ingérence humanitaire » proposé à la fin du xx^e siècle.

PROFONDEUR HISTORIQUE DE LA QUESTION DES DROITS DE L'HOMME²

De la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, il y a affirmation de

1. Signalons qu'on ne trouve non plus aucune mention sur les Droits de l'homme aussi bien dans la synthèse des diverses historiographies nationales de Geoffrey Barraclough : *Tendances actuelles de l'histoire* (1980) que dans le classique *Diplomacy* d'Henry Kissinger, diffusés l'un et l'autre en plusieurs langues et éditions. En revanche, la revue *Relations internationales* (Paris-Genève), fondée en 1974, a consacré un dossier (n° 74/1993) aux « Réfugiés et exilés », puis des articles ponctuels sur le Haut commissariat aux réfugiés (n° 76/1993) et sur la diplomatie et les actions du CICR dans le n° 105/2001 et dans le n° 121/2005, portant sur « Les nouveaux outils de la diplomatie » ; voir aussi le dossier thématique dans *Le Mouvement social*, n° 227, 2009, dossier « L'humanitaire XIX^e-XX^e siècle », sous la dir. d'Axelle Brodiez et de Bruno Dumons.

2. Pour une vue d'ensemble en français, nous renvoyons à l'article *Droits de l'homme* dans *Encyclopaedia Universalis* ; aussi Marc Agi, *De l'idée d'universalité comme fondatrice du concept des droits de l'homme d'après la vie et l'œuvre de René Cassin*, Antibes, Alpazur, 1980 ; André Mandelstam, « La protection internationale des droits de l'homme », RCADI, 1931, tome 38, vol. 1, p. 130-203. Pour une synthèse actuelle des diverses dimensions et implications des droits de l'homme, voir Susan Marks, Andrew Clapham (dir.), *International Human Rights Lexicon*, Oxford-New York, Oxford

droits fondamentaux relatifs à la vie, à la liberté de pensée et de conscience, à la propriété, à la sûreté et à la résistance à l'oppression. Avec la proclamation du droit à la liberté, la Déclaration de 1789 tire le principe de l'égalité de tout homme devant la loi et devant la justice, mais aussi devant les charges, les impôts et les emplois publics. La mise en œuvre de ces principes a été l'enjeu du débat et du combat politiques tout au long du xix^e siècle. Une partie de l'Europe a évolué progressivement sinon vers la démocratie¹, du moins vers des États de droit qui ont tenté avec des succès divers d'établir et de faire respecter les droits et les devoirs des citoyens.

La Constitution française du 4 novembre 1848 affirme que les droits individuels sont antérieurs et donc supérieurs au droit de l'État. Les événements politiques ont en réalité démontré que les principes ainsi énoncés n'ont pas pu être pleinement mis en œuvre, même pas en France qui fait figure pourtant de pionnier aux côtés de l'Angleterre, cette dernière jouissant d'une tradition plus ancienne de *Bill of Rights*. Mais ces deux traditions et sources promotrices des droits de l'homme affirment la reconnaissance de droits fondamentaux publics identiques que sont la sûreté de la personne, le respect de l'intimité, la liberté religieuse, la liberté d'opinion et l'égalité, dont l'exercice doit être garanti par l'État. Plus tard, sous le vocable de « droits fondamentaux » on y ajoutera les droits sociaux. Cependant déjà au xix^e siècle, certains penseurs (Charles Fourier) avaient revendiqué que le droit au travail soit placé en tête des droits fondamentaux. S'il est vrai historiquement que les droits de l'homme ont d'abord visé à instaurer les libertés publiques, il faut admettre que si pendant longtemps les « démocraties libérales » ont mis l'accent sur la promotion et la garantie des droits politiques tandis que les « démocraties socialistes » ont surtout mis en place des droits sociaux, on a abouti, à la fin du xx^e siècle, à une synthèse entre les deux courants au point qu'il est devenu désormais difficile de concevoir, en Europe du moins, une société sans une garantie à la fois des droits politiques et des droits sociaux.

Cependant, cette conquête des droits de l'homme ne s'est pas effectuée sur une seule ligne ascendante. L'Europe elle-même qui a connu une avancée certaine des droits fondamentaux depuis la Révolution française a connu aussi des retours en arrière considérables au xx^e siècle. Il suffit d'évoquer ici l'instauration de régimes totalitaires, qu'il s'agisse des régimes fasciste et nazi ou des régimes communistes, sans oublier les régimes autoritaires que l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont connus pour des périodes plus ou moins longues.

University Press, 2005 [en ligne, www.internationalhumanrightsexicon.org, site consulté le 26 juillet 2011].

1. Jean Baechler, *Précis de démocratie*, Paris, Calmann-Lévy, 1994 ; Félix Ponteil, *Les classes bourgeoises et l'avènement de la démocratie, 1814-1914*, Paris, Albin Michel, 1968.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les États européens qui avaient plus ou moins instauré chez eux des garanties de respect des droits fondamentaux de l'homme ont été incapables de les mettre en œuvre dans leurs colonies à travers le monde. Il s'agit là d'une démission très grave de responsabilité par rapport aux valeurs que l'Europe proclamait vouloir incarner¹.

En d'autres termes, la proclamation de grands principes ne suffit pas, sans un engagement de l'État pour introduire dans toute la société le respect des droits fondamentaux.

L'INSTITUTIONNALISATION DES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU INTERNATIONAL²

L'adoption de la Charte des Nations unies à San Francisco, en juin 1945, a ouvert une étape importante vers l'universalisation des droits de l'homme ; en effet, les représentants des États ont accepté des clauses en faveur de la reconnaissance des libertés fondamentales pour tous les hommes sans distinction de race, de sexe, de langue et de religion (préambule et art. 1.3 de la Charte). Même si les termes contenus dans la Charte se limitent à des formules générales, notamment à l'article 53 qui postule le respect des droits de l'homme en tant que contribution aux relations pacifiques et amicales entre les nations, l'article 68 prévoit cependant de confier au Conseil économique et social le soin d'instituer une commission pour le « progrès des droits de l'homme » ; ce qu'il fit le 21 juin 1946 ; il créa le même jour la Commission de la condition de la femme.

Il est important de signaler qu'après avoir triomphé des dictatures fascistes, caractérisées par la négation des droits fondamentaux de l'homme et du principe d'égalité à la fois entre les hommes et entre les nations, au nom d'un principe primitif de division des hommes et des peuples entre supérieurs et inférieurs, il incombait aux Nations unies d'affirmer haut et fort les principes fondamentaux de dignité de la personne humaine, indépendamment de la race, de la culture ou de la religion. La proclamation de ces principes ne pouvait que recueillir l'assentiment et le soutien de tous ceux qui à travers le

1. Marc Ferro, *Le livre noir du colonialisme XVI^e-XXI^e siècles : de l'extermination à la repentance*, Paris, Laffont, 2003.

2. Pour une perspective générale : David P. Forsythe, *Human Rights and Peace. International and National Dimensions*, Lincoln, University Press Nebraska, 1993 ; René Cassin, « La déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », RCADI, 1951, t. 50, vol. 1, p. 237-367 ; *International Human Rights Lexicon*, op. cit., passim.

monde aspiraient à l'instauration d'États démocratiques, partageant les mêmes valeurs politiques, sociales et économiques.

À vrai dire, si les Nations unies se fixent comme objectif de promouvoir les droits fondamentaux de l'homme, même s'ils sont formulés en des termes encore très généraux, ce sont en revanche les États démocratiques qui sont appelés à les mettre en œuvre et à veiller à leur respect ; les auteurs de ces textes sont en effet convaincus, ou du moins l'espèrent-ils, que les États membres des Nations unies, fondés sur le droit, assumeront de leur propre chef le respect des droits fondamentaux en matière d'opinion, de religion, de race et de langue, et prendront les mesures nécessaires pour combattre l'arbitraire ou les violations de ces droits dans leur espace de souveraineté.

L'idée que la proclamation de grands principes était suffisante pour introduire le respect des droits fondamentaux dans toutes les sociétés s'est révélée pourtant illusoire. L'apparition de la guerre froide a déterminé pour des décennies le long chemin qu'auront à subir les principes des droits de l'homme avant leur mise en œuvre. Déjà entre l'adoption de la Charte des Nations unies en juin 1945 et la proclamation de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, le 10 décembre 1948, les tractations entre les représentants des États ont révélé l'extrême sensibilité que représentait la question des droits de l'homme, du fait qu'il s'agissait aux yeux des diplomates et des experts d'une question qui touchait intimement à la souveraineté des États. La plupart des représentants des États étaient profondément attachés à l'idée que la mise en œuvre de mesures en faveur des droits de l'homme relevait de la compétence exclusive des États. L'idée d'un contrôle, *a fortiori* d'un droit d'ingérence quant à la pratique interne des États dans ce domaine, était absente des perspectives de l'époque. Bien au contraire, persuadés de la bonne foi des membres de l'ONU, les représentants des États estimaient que l'engagement pris face à la communauté internationale exercerait une influence morale suffisamment forte pour retenir tout État appartenant à la nouvelle organisation des Nations unies de violer les droits fondamentaux reconnus aux hommes et aux femmes. Certes, les diplomates, les experts et les négociateurs étaient bien conscients que l'insertion de ces droits fondamentaux dans toutes les sociétés humaines allait prendre du temps, d'autant plus que les discussions en cours depuis 1945 pour définir les termes de la Déclaration universelle avaient conduit les auteurs à transiger sur bien des définitions relatives à la nature des droits de l'homme et à leur énumération.

Il est vrai que la perception des droits de l'homme au sein du Secrétariat des Nations unies et de la Commission des droits de l'homme, créée à la suite de la résolution prise lors de la première session de l'Assemblée générale, réunie à Londres en janvier 1946, comportait une liste impressionnante des matières entrant en considération. Le Secrétariat mit immédiatement sur

piéd un *Annuaire des droits de l'homme* qui devait servir d'abord à dresser un inventaire des législations et mesures internes des États garantissant les droits de l'homme, puis à les inciter à revoir leur ordre interne en vue de le rendre compatible avec le respect des principes de la Déclaration. La tâche de la commission consistait bien à s'informer mutuellement des mesures prises, mais aussi à proposer des solutions appropriées.

Pourtant, les travaux menés au sein de la Commission des droits de l'homme révèlent déjà en 1948 que les solutions proposées ne convenaient pas à plusieurs délégations, notamment à celles de l'URSS et de la Yougoslavie ; celles-ci se sont abstenues d'approuver les termes du rapport qui proposait en juin 1948 une Charte des droits de l'homme qui comporterait deux volets : 1. une déclaration internationale des droits de l'homme ; 2. un pacte par lequel les États signataires s'engageraient à respecter une liste de domaines concernés par les droits de l'homme.

Les États ont certes pu se mettre d'accord sur le texte de la Déclaration universelle des droits de l'homme en décembre 1948, mais les textes d'application ont été renvoyés à bien plus tard. Ce qui signifie que pendant des années les partisans de la promotion des droits de l'homme à l'échelle internationale n'ont disposé que d'un texte qui n'a qu'une valeur déclaratoire, n'obligeant en rien les États à prendre des mesures concrètes en conformité avec la Déclaration. Il faudra en effet attendre presque vingt ans pour que la communauté internationale adopte deux nouveaux textes importants, destinés à garantir la mise en œuvre et le respect des droits de l'homme. En effet, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que le Protocole facultatif relatif à ce dernier n'ont été adoptés par l'Assemblée générale que le 16 décembre 1966. Enfin, il faudra attendre encore quelques années – dix ans du fait de la lenteur des ratifications par les États membres ! – pour l'entrée en vigueur de ces trois engagements qui forment ensemble la Charte internationale des droits de l'homme, soit le 3 janvier 1976 pour le premier pacte et le 23 mars 1976 pour le second et le Protocole facultatif.

Ces indications chronologiques suggèrent que la dynamique en faveur d'une insertion de la dimension des droits de l'homme dans la politique internationale a certes connu une envolée remarquable entre la fin du conflit mondial et la Déclaration universelle du 10 décembre 1948, déclarée « Journée des droits de l'homme », célébrée chaque année depuis lors ; la Déclaration a été précédée par l'adoption, le 9 décembre 1948, de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, que celui-ci soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, convention qui reconnaît « qu'à toutes les périodes de l'histoire le génocide a infligé de grandes pertes à l'humanité ». Mais ces indications suggèrent aussi que la dynamique des droits de l'homme

a subi une quasi-paralysie due à la guerre froide et à la division du monde en deux systèmes de valeurs, d'organisation politique, économique et sociale, rivalisant dès la fin des années quarante pour la conquête du monde avant d'aboutir au paroxysme de la confrontation qui aurait pu conduire à la destruction d'une grande partie de la planète, lors de la crise des missiles à Cuba, en 1962. Débutent en effet dans les années soixante de nouvelles initiatives qui ont abouti à l'adoption en 1966 des deux pactes internationaux déjà mentionnés, garantissant des droits fondamentaux qui avaient été formulés dans les projets des années quarante. Ont aussi été adoptés durant cette période des années soixante des documents importants tels que la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en 1963, suivie par la signature le 21 décembre 1965 d'une convention sur le même objet, entrée en vigueur le 4 janvier 1969 et complétée en 1973 par une Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, entrée en vigueur le 18 juillet 1976.

Presque simultanément, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; celle-ci a abouti à la signature d'une convention sur le même objet en 1984 qui est entrée en vigueur, le 26 juin 1987¹. En outre, des instruments de protection des droits fondamentaux, notamment relatifs aux femmes (le 18 décembre 1979), aux enfants (20 novembre 1989), aux travailleurs migrants (18 décembre 1990), ont fait l'objet de déclarations et de conventions, surtout au cours des deux dernières décennies du xx^e siècle.

Dans l'intervalle, il est vrai, la Commission des droits de l'homme des Nations unies a connu une évolution significative. En effet, durant les vingt premières années de son activité, elle était confinée par le Conseil économique et social des Nations unies à la préparation de textes normatifs : résolutions, conventions et règlements divers ; elle n'était pas habilitée à prendre une quelconque mesure « au sujet de réclamations relatives aux droits de l'homme ». Ce n'est en effet qu'en 1967 qu'elle a été autorisée à commencer à traiter des violations des droits de l'homme. À partir de là, elle a mis sur pied des mécanismes et des procédures, élaborés par pays ou par thème, en recourant à des rapporteurs spéciaux ou à des groupes de travail qu'elle a désignés, à la fois pour s'assurer que les États observaient les conventions relatives aux droits de l'homme et pour enquêter sur les violations présumées dans tous les pays ayant fait l'objet de réclamations ou de dénonciations. Depuis 1970, elle est habilitée à recevoir des plaintes individuelles et à examiner des situa-

1. Voir Jean-Jacques Gautier et la prévention de la torture : de l'idée à l'action, recueil de textes, édité par l'Association pour la prévention de la torture, Genève, 2003.

tions dans les États dénoncés par des particuliers ou par des organisations non gouvernementales, pour autant que l'État concerné se soit explicitement déclaré en faveur d'un tel examen. Dans la dernière décennie du XX^e siècle, la Commission s'est montrée active, proposant ses services pour assister les États qui en avaient besoin pour surmonter les obstacles à l'exercice des droits de l'homme. Elle a mis aussi l'accent sur la protection des droits de groupes sociaux particulièrement vulnérables, notamment les minorités et les peuples autochtones, les femmes et les enfants. Ce nouveau pôle d'action a été reconnu et légitimé par la Déclaration et le programme d'action de Vienne, document final de la **Conférence mondiale sur les droits de l'homme**, tenue dans la capitale autrichienne en 1993, document qui accorde une place importante à la démocratie et au développement, considérés comme faisant intégralement partie des droits de l'homme.

La création par l'Assemblée générale des Nations unies, le 20 décembre 1993, d'un Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme consacre l'importance accordée au respect des droits de l'homme par la communauté internationale; elle apporte aussi un signal fort à l'adresse des États qui ne respecteraient pas les droits fondamentaux reconnus universellement depuis 1948. C'est aussi au cours de la dernière décennie du XX^e siècle que le Conseil de sécurité intervient par diverses résolutions, prévoyant des mesures d'enquête, de contrainte ou d'intervention dans des États irrespectueux des droits de la personne humaine au Salvador, en ex-Yougoslavie notamment, proposant même le 22 février 1993 la création du Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991. Une telle résolution inconcevable du temps de la guerre froide sera renouvelée, le 8 novembre 1994, à propos de crimes commis au Rwanda par l'établissement d'un tribunal international pour le Rwanda.

Parallèlement à l'instauration de ces tribunaux spéciaux, l'Assemblée générale des Nations unies établissait, par une résolution adoptée le 9 décembre 1994, un Comité spécial ouvert à tous les États, chargé d'élaborer un projet de statut d'une Cour pénale internationale (CPI). À l'issue d'une conférence diplomatique qui s'est tenue à Rome durant six semaines, le statut de la CPI est signé par 120 gouvernements (à la notable exception des États-Unis), le 17 juillet 1998; toutefois son entrée en vigueur a été retardée par la lenteur des ratifications de la part de nombreux signataires intrigués par l'opposition américaine. Ce n'est que le 11 avril 2002 que le statut de la CPI est entré en vigueur à la suite de l'enregistrement d'une soixantaine de ratifications par le secrétariat des Nations unies. Peut-on voir dans la création de la CPI un pas de géant de la marche en avant des droits de l'homme et du règne du droit dans les relations internationales, étant donné que ce nouvel instrument de sanctions des crimes

de guerre et des crimes contre l'humanité, est dépendant du Conseil de sécurité des Nations unies¹? À vrai dire, tant que les États-Unis, dont le rôle est prépondérant dans les affaires du monde et au sein des Nations unies, se tiendront à l'écart de la nouvelle institution, le doute est permis quant à l'efficacité de la CPI.

Cependant, en dépit de leur opposition déclarée au renforcement de la Commission des droits de l'homme, les États-Unis se sont ralliés à la forte majorité des États qui ont approuvé, le 15 mars 2006, par 170 voix sur 191 une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, portant sur la création d'un Conseil des droits de l'homme, dont la communauté internationale attend plus d'efficacité et d'impartialité dans le contrôle du respect des droits fondamentaux par les États membres. Inauguré à Genève, le 19 juin 2006, le nouveau Conseil, composé de 47 membres au lieu de 53, se trouve épaulé dans sa tâche par le Haut-commissariat aux droits de l'homme dont le budget a été doublé, geste significatif de l'importance nouvelle accordée à la question des droits de l'homme. Il s'agit par conséquent, comme l'a déclaré le Secrétaire général des Nations unies d'une « avancée historique en matière des droits de l'homme au sein des Nations unies », marquée par la déclaration contenue dans la résolution du 15 mars 2006 instituant le nouveau Conseil, dans laquelle on peut lire que désormais les « Droits de l'homme sont l'un des piliers des Nations unies » aux côtés du développement, de la sécurité et de la paix.

Par ailleurs, l'extension de la protection et de la garantie des droits de l'homme dans tous les continents et dans tous les pays est demeurée lointaine et incertaine. La signature d'une convention américaine relative aux droits de l'homme en 1969, l'adoption d'une Charte africaine des droits de l'homme en 1981 et d'une Charte arabe des droits de l'homme en 1994 suggèrent une avancée significative de la reconnaissance des principes universels, mais les mesures nécessaires à leur mise en œuvre font toujours défaut.

Certes, la marche laborieuse des Nations unies dans la promotion des droits de l'homme au niveau mondial s'explique pour une bonne part par les difficultés d'application de conventions qui portent si directement atteinte à la souveraineté interne des États; pour une autre part, la division du monde en deux blocs, en deux systèmes de valeurs a pendant longtemps paralysé l'application universelle des droits de l'homme, notamment dans les États communistes et dans un nombre important d'États du tiers-monde. En Europe, des efforts originaux ont été entrepris qui ont contribué non seulement à étendre le champ d'application des droits de l'homme, mais aussi à élaborer des instruments de contrôle tout à fait originaux.

1. Luigi Condorelli, « La Cour pénale internationale: un pas de géant pourvu qu'il soit accompli... », *Revue générale de droit international public*, Paris, 1999.

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME
EN EUROPE

L'idée d'une Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales est apparue dès les premiers projets d'un Conseil de l'Europe en 1949. En effet, dès la création de ce dernier, l'Assemblée consultative recommandait la préparation d'une convention relative aux droits de l'homme ; en mai 1950, le groupe d'experts chargé de cette mission pouvait déjà présenter un projet. Réunis à Rome, les représentants des États membres du Conseil de l'Europe apposèrent, le 4 novembre 1950, leur signature à la convention qui ne put toutefois entrer en vigueur que le 2 septembre 1953, les ratifications nécessaires se faisant attendre. Par cet acte, les États européens voulaient démontrer qu'ils étaient disposés à coopérer dans la défense de valeurs communes inscrites au cœur de la société européenne¹.

La convention² comprend deux parties : l'une qui garantit les droits fondamentaux et les libertés civiles et politiques, et l'autre qui met en place un système garantissant le respect de ces droits par les États signataires. Le contrôle du respect des droits de l'homme est confié à trois institutions, dont deux sont créées à cet effet : la Commission européenne des droits de l'homme mise sur pied en 1954 ; la Cour européenne des droits de l'homme instituée en 1959 ; le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, composé dès 1949 des ministres des Affaires étrangères des États membres.

L'innovation majeure en matière de garantie des droits de l'homme, introduite par la convention européenne – et aujourd'hui encore inégalée au niveau international –, c'est la clause qui prévoit la possibilité pour un individu de saisir directement la Commission pour signaler ce qu'il estime être une violation de ses droits garantis par la convention de la part de son État ; il s'agit là d'une possibilité de recourir contre les autorités de son propre État qui signifie une atteinte importante au principe de la souveraineté des États dans l'exercice de la justice. Cette possibilité a encore été renforcée par l'adoption du protocole n° 9 qui permet à tout citoyen qui s'estime lésé dans ses droits de porter sa cause devant la Cour européenne, sous réserve que l'État dont il est ressortissant ait ratifié la convention.

1. Voir Antoine Fleury, Carole Fink, Lubor Jilek (dir.), *Les droits de l'homme en Europe depuis 1945*, Berne, PIE-Peter Lang, 2003 [Actes du colloque de l'Association internationale d'histoire contemporaine de l'Europe, Oslo 2000].

2. Emmanuel Decaux (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2^e éd., 1999 ; A.H. Robertson, *Human Rights in Europe. A Study of the European Convention on Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 1993.

En plus de ce protocole important, plusieurs protocoles (onze au total) sont venus enrichir la panoplie des mesures de protection des droits de l'homme en Europe et leur extension.

L'élargissement considérable des États membres du Conseil de l'Europe à la suite de la disparition du bloc de l'Est et de l'effondrement des régimes communistes a contribué de façon considérable à étendre l'espace d'application de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en a aussi résulté, en plus de la publicité progressive donnée aux protocoles d'application par les États membres, une augmentation considérable des requêtes auprès de la Commission et de la Cour, au point qu'un protocole n° 11 a été mis en œuvre en novembre 1998, instaurant la juridiction directe de la Cour européenne, supprimant ainsi le filtrage par la Commission qui perdit sa raison d'être.

Dans l'intervalle, le Conseil de l'Europe s'est aussi occupé de la promotion et de la sauvegarde des droits fondamentaux dans le domaine social. Il proposa à cet effet une Charte sociale européenne qui a été signée le 18 octobre 1961. La protection sociale des travailleurs de toute catégorie dans les divers pays membres ainsi que celle des travailleurs migrants constituent les objectifs centraux de la Charte. Dans le but de favoriser une approche globale de la protection des droits de l'homme, les activités du Conseil de l'Europe relatives aux droits civils et politiques et à la garantie des droits sociaux et économiques ont été regroupées en 1989 en une direction unique des droits de l'homme au sein du secrétariat du Conseil de l'Europe. Même si plusieurs États signataires n'ont pas ratifié l'intégralité des clauses de la Charte sociale européenne, celle-ci n'en demeure pas moins le seul instrument européen d'ensemble comportant des obligations juridiques en matière de droits sociaux et économiques, liant aussi bien entre eux les États membres de l'Union européenne que ceux-ci avec d'autres États européens dont la liste s'est progressivement élargie à la suite de la fin de la guerre froide. Quant à l'application de la Charte sociale européenne, elle requiert une collaboration étroite du Comité d'experts aussi bien avec les États signataires qu'avec l'Organisation internationale du travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Une étude attentive des travaux du Conseil de l'Europe en vue de la mise en œuvre de la Charte sociale révélerait les importants développements acquis au cours des dernières décennies du xx^e siècle en matière de droits sociaux dans les États européens¹.

1. À défaut de travaux historiques, citons les études officielles suivantes : Conseil de l'Europe, *25^e anniversaire de la Charte sociale européenne. Origines, fonctionnement et effets de la Charte*, Strasbourg, 1986 ; Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne et protocole additionnel du 5 mai 1988*, 1988 ; Patrik Venturini, *Un espace social européen à l'horizon 1992*, Luxembourg, Publications officielles des Communautés européennes, 1988 ; voir aussi : Marie-Thérèse Bitsch (dir.), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne, P. Lang, 1997.

L'importance accordée à l'affirmation et à la mise en œuvre des droits de l'homme par les États européens a été enfin reconnue dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000, à Nice, et reprise dans le traité de l'Union européenne signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Dans son préambule, la Charte déclare que l'Union européenne « se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice ». La Charte vise en effet à « renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques »¹.

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME
EN EUROPE COMME ENJEU DE POLITIQUE
INTERNATIONALE

Dans le contexte de tension et de détente (coexistence pacifique) qui a caractérisé la politique mondiale depuis 1945 jusqu'à la fin de la guerre froide, et qui a affecté considérablement les relations même les plus élémentaires entre les habitants de l'Europe de l'Ouest et ceux de l'Est, la question des droits de l'homme va devenir un enjeu considérable. Dans un premier temps, elle a contribué à diviser profondément et presque irrémédiablement les Européens entre eux, puis, dans un deuxième temps, c'est bien autour de cette question qu'un rapprochement s'est esquissé entre les deux systèmes de valeurs au nom d'enjeux qui dépassent celui même des droits de l'homme. Certes, les observateurs ne sont pas encore d'accord sur l'importance qu'il convient d'accorder aux concessions consenties par l'Union soviétique dans le domaine des droits de l'homme parmi les facteurs qui ont conduit à l'effondrement du système soviétique. Mais il n'est pas contestable que la diplomatie des droits de l'homme imposée par les puissances occidentales dans la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a exercé une influence certaine. En effet, si celle-ci fut envisagée dès la fin des années soixante, les « conversations préparatoires » du processus d'Helsinki ne débutèrent que le

1. Pour le texte complet de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, voir le *Journal officiel de l'Union européenne* 2010/c 83/02.

22 novembre 1972. Poursuivies en plusieurs étapes à Genève, les négociations aboutirent à la signature de l'acte final de cette conférence, le 1^{er} août 1975, par 34 États réunis dans la capitale finlandaise¹.

Une partie de cet acte, intitulée « Coopération dans les domaines humanitaires et autres » concerne particulièrement les droits de l'homme. En fait, le point VII du préambule de l'acte final, dénommé souvent « décalogue », énumère les droits fondamentaux que les États signataires s'engagent à respecter et à promouvoir :

« Les États participants respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Ils favorisent et encouragent l'exercice des libertés et droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et autres qui découlent de la dignité inhérente à la personne humaine et qui sont essentiels à son épanouissement libre et intégral. »

Cet acte établit un lien étroit entre l'amélioration des relations entre les gouvernements et le progrès de la libre circulation des personnes et des idées entre les deux parties de l'Europe. Diffusé largement et officiellement dans tous les pays, ce texte a procuré aux dissidents des États communistes et aux mouvements des droits de l'homme un dispositif de recours, car il faisait appel au respect d'un code de bonne conduite de la part de tous les États signataires.

La mise en œuvre des principes inscrits dans l'acte d'Helsinki rencontra certes de nombreux obstacles dans les États totalitaires, mais elle suscita aussi des tensions croissantes entre les citoyens conscients de leurs droits et les gouvernements mis en demeure de les faire appliquer. Par la suite, dans le contexte de la *perestroïka* mise en œuvre par Gorbatchev, de nouvelles négociations ont été lancées ; elles ont abouti après bien des efforts à intensifier la « dimension humaine » des relations internationales ; celle-ci a même été l'objet d'une mention, déjà en 1989, lors de la conférence de Vienne, qui avait élaboré les documents préparatoires de la Charte pour une nouvelle Europe, adoptée à Paris, le 21 novembre 1990, par 34 gouvernements ; cette Charte procura une nouvelle mission et une nouvelle structure à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe². Qualifiée d'acte de décès de la guerre froide,

1. Emmanuel Decaux (dir.), *Sécurité et coopération en Europe. Textes officiels du processus d'Helsinki 1973-1992*, Paris, La Documentation française, 1992 ; Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente : La CSCE, d'Helsinki à Vienne*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

2. Pour une analyse détaillée, voir Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996 ; Elisabeth du Réau, Christine Manigand (dir.), *Vers la réunification de l'Europe, Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2005.

la Charte de Paris a doté l'OSCE, entrée en activité le 1^{er} janvier 1995, de l'objectif primordial de promouvoir la coopération et la sécurité en Europe.

Désormais, la promotion des droits de l'homme qui avait été laborieuse jusqu'à la fin des années quatre-vingt cède la place à la promotion de la démocratie et à l'instauration d'États de droit dans les anciens États communistes. Cette évolution aboutit à redonner au Conseil de l'Europe une tâche importante de promotion des droits fondamentaux dans tous les pays candidats à prendre part à la nouvelle donne européenne en matière de respect de la « personne humaine ». Divers mécanismes furent mis en place au travers de nombreuses conférences d'experts pour consolider la démocratie et le respect de la « dimension humaine » : surveillance des élections, protection des minorités, etc.

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME
DANS LE MONDE¹
ET LE « DROIT D'INGÉRENCE HUMANITAIRE »

La longueur et la lenteur du cheminement de l'introduction des principes fondamentaux des droits de l'homme non seulement dans les législations nationales et les pratiques gouvernementales et dans leur mise en œuvre, mais aussi dans les institutions internationales offrent à l'historien un champ particulièrement fertile à analyser. En outre, s'il est évident qu'à la fin du xx^e siècle, la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme au niveau mondial est devenu un enjeu majeur des relations internationales, voire des rapports de force, véritablement garantis dans la majorité des États membres des Nations unies, il convient néanmoins de signaler l'originalité des instruments de protection mis à disposition des citoyens européens par la convention européenne depuis 1950, surtout grâce aux compétences octroyées à la Cour européenne des droits de l'homme. Certes, ces moyens ne signifient nullement que les droits de l'homme ne subissent pas des violations nombreuses en Europe, mais tout au plus que celles-ci ne sauraient rester impunies. Cette conquête des droits de l'homme au niveau des principes proclamés, des institutions créées et des pratiques mises en œuvre constitue un progrès considérable de la civilisation.

Par ailleurs, le recours à la Commission internationale des droits de l'homme des Nations unies constitue un instrument très important, notam-

1. Voir Albert P. Van Goudoever, « The Problem of International Protection of Human Rights since 1945 : from International Legal Declarations to Commitment in Global Politics », in *Les droits de l'homme en Europe depuis 1945*, voir note 9.

ment sur le plan moral, qui laisse peu d'États indifférents, même si la commission ne dispose pas de moyens directs d'intervention auprès des États qui font l'objet de dénonciations. En outre, la création d'un haut-commissariat aux droits de l'homme à la fin du xx^e siècle apporte un signal fort à l'adresse des États membres des Nations unies qui ne respecteraient pas les droits fondamentaux reconnus universellement dès 1948 ; certes, les moyens mis à sa disposition sont encore limités.

À ces instruments officiels s'ajoutent les organisations non gouvernementales dont le nombre et l'influence ne cessent d'augmenter ; leurs campagnes médiatiques et leur présence active sur le terrain laissent les gouvernements de moins en moins indifférents à la dénonciation de violations des droits de l'homme dont ils font l'objet. Les efforts des gouvernements pour contrer leurs activités, soit en les dénonçant ou les interdisant, soit en les récupérant en leur procurant moyens et audience, mériteraient des études de cas, démontrant à quel point les gouvernements prennent en compte la dimension humanitaire, intégrée dans la panoplie diplomatique des États contemporains.

La dernière décennie du xx^e siècle, marquée par plusieurs violations flagrantes des droits de l'homme, sans parler de crimes de guerre, voire de génocides, tant en Europe que dans les autres continents, a vu se développer un nouveau type d'instrument de protection des droits de l'homme sous le vocable très ambigu de droit à l'ingérence humanitaire¹. Certains États se sont engagés à accomplir une telle mission par des interventions qui ne se sont pas révélées efficaces quant au but premier de faire respecter les droits des populations victimes de violations massives des droits fondamentaux. En outre, une justice pénale internationale de répression de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité se met progressivement en place dont les résultats sont encore trop fragmentaires pour parler d'une véritable consolidation des droits fondamentaux de l'homme. D'aucuns voient dans ces entreprises militaro-humanitaires une forme nouvelle d'impérialisme.

Or, les historiens, sensibles aux ambiguïtés des intentions déclarées dès qu'il s'agit de « mission civilisatrice », de « pacification » et de « développement », confrontées aux pratiques politiques, militaires ou économico-financières à l'égard de peuples, qualifiés de « sauvages », de « non civilisés », « d'arriérés », ou plus récemment de « sous-développés », se doivent d'aborder avec circonspection non seulement la pratique de l'ingérence humanitaire, qui n'est pas si récente², mais aussi la mise en œuvre d'une diplomatie humani-

1. Voir Mario Bettati, *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996. On consultera aussi pour une mise en perspective historique et actuelle, le n° 68 de la revue *Géopolitique*, entièrement consacré au « droit d'ingérence », janvier 2000.

2. L'intervention de Napoléon III au Liban en 1860, même si elle n'était pas dénuée d'arrière-pensées politiques, était présentée comme une « intervention d'humanité », ayant pour but de mettre

taire, plus ancienne qu'on ne le croit communément. Si l'on peut situer les débuts de cette nouvelle dimension de la diplomatie, lors de la négociation de la première convention de Genève portant sur «l'amélioration du sort des militaires dans les armées en campagne», signée le 21 janvier 1864, renouvelée en 1906, puis révisée en 1929, complétée en 1949 et en 1977, pour étendre la protection à d'autres victimes des conflits armés¹, la diplomatie humanitaire va connaître des développements considérables à la suite des transferts massifs de populations tout au long du XX^e siècle : la prise en charge de groupes de plus en plus nombreux de réfugiés de tous ordres, fuyant les guerres ou les révolutions politiques constitue un défi croissant et quasi permanent pour les gouvernements et pour la communauté internationale, que ce soit dans le cadre de la Société des nations, qui créa un Comité international de secours à la Russie pour combattre la famine de 1921-1922, puis l'Office international Nansen pour les réfugiés², que dans celui des Nations unies, qui en plus d'une commission internationale des droits de l'homme, institua un Haut-commissariat aux réfugiés, puis un Haut-commissariat aux droits de l'homme³.

À l'aube du XXI^e siècle, la multiplication des intervenants humanitaires⁴ s'est encore accrue non seulement du fait de la fin de la guerre froide, mais aussi à la suite d'éclatements de conflits internes et régionaux, sans parler des grands désastres naturels qui ont frappé de vastes régions du monde. L'émergence d'un terrorisme à dimension planétaire a suscité comme contrecoup à la fois des interventions militaires d'envergure comme en Afghanistan, puis

fin au massacre des chrétiens : Patrick Louvier, «La marine française et la sécurité des chrétiens du Levant au XIX^e siècle (1815-1878)», *Chronique d'histoire maritime*, n° 57-58, décembre 2004-mars 2005.

1. François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Genève, CICR, 2000 ; Véronique Harouel, *Histoire de la Croix-Rouge*, Paris, PUF, 1999, et *Genève-Paris. Le droit humanitaire en construction*, Genève, Société Henry Dunant-CICR-Croix-Rouge française, 2003. Pour une présentation de l'action diplomatique du CICR, voir Marion Harroff-Tavel, «La diplomatie humanitaire du comité international de la Croix-Rouge», *Relations internationales*, n° 121, hiver 2005, p.73-89. Signalons que les archives du CICR sont ouvertes à la recherche historique depuis 1996 pour la période qui va de la création de l'institution en 1863 jusqu'en 1950, étendue par la suite jusqu'en 1965. Deux ouvrages de synthèse ont été rédigés sur la base des archives du CICR qui rendent compte des interventions humanitaires dans les crises internationales : Catherine Rey-Schyr, *De Yalta à Dien Biên Phu. Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, 1945-1955*, Genève, CICR, 2007 ; Françoise Perret, François Bugnion, *De Budapest à Saïgon. Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, 1956-1965*, Genève, CICR, 2009.

2. Dzovinar Kevonian, *Refugiés et diplomatie humanitaire : les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.

3. À défaut de véritables études historiques sur les interventions onusiennes, on se reportera aux rapports des diverses organisations des Nations unies qui interviennent dans les questions humanitaires. En plus de l'ouvrage cité de Mario Bettati, voir aussi Jean-Christophe Rufin, *Les causes perdues*, Paris, Gallimard, 1999, et Olivier Russbach, *ONU contre ONU : Le droit international confisqué*, Paris, La Découverte, 1994.

4. Pour le rôle des ONG dans ce domaine, voir le chapitre 10 sur «les organisations internationales» dans le présent volume.

surtout en Irak en 2003, et des mesures internes et internationales visant à contrôler les individus, réduisant certains droits d'expression et de déplacement dont jouissaient les résidents nationaux ou étrangers. Ces pratiques récentes attirent l'attention de l'historien dans la mesure où certains États renouent avec des contraintes et des restrictions que l'on estimait révolues dans les sociétés contemporaines, du moins dans les nations de tradition occidentale. Certes, le discours officiel fait toujours appel à la solidarité universelle, à la recherche de moyens adéquats pour amener les États et les sociétés à faire respecter à travers le monde les droits fondamentaux de tout être humain. Mais les États, les organisations internationales et les citoyens du monde seront-ils à même de mesurer les enjeux que représente le défi humanitaire pour l'avenir de l'homme¹ ?

Cette brève rétrospective historique de la problématique des droits de l'homme, la variété des aspects qui se cache derrière cette réalité, les principes et les politiques qui la nourrissent depuis au moins deux siècles, suggèrent l'ampleur du champ de recherche qui s'offre à l'historien. La diversité des cas et des perspectives de la problématique des droits de l'homme par rapport au développement des sociétés contemporaines requiert des analyses qui soient à même de montrer de façon quasi clinique la complexité de la dimension des droits de l'homme par rapport au fonctionnement des sociétés, même les plus avancées, qu'il s'agisse aussi bien de la reconnaissance et du respect des droits politiques que de l'absence ou du non-respect des droits sociaux. Les historiens sont appelés à faire le lien entre les conditions historiques des premières initiatives dans le domaine de la politique des droits de l'homme et les débats souvent récents, voire actuels qui entourent cette question tant en Europe que dans le monde.

1. Philippe Ryfman, *La question humanitaire. Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses, 1999.