

La responsabilité de protéger : Un nouveau concept pour de vieilles pratiques ?

Par **Julie Lemaire**

31 janvier 2012

Résumé

La communauté internationale, partagée entre le respect de la souveraineté nationale et l'impératif d'intervenir à des fins humanitaires, n'a pas toujours su comment réagir face aux atrocités de masse. Le débat relatif à l'action onusienne en situation de crise a connu de nombreuses évolutions mais une étape fondamentale a été franchie en 2000 avec le concept de responsabilité de protéger, permettant de concilier ces deux principes. Adopté par les États membres des Nations unies en 2005, ce principe a été appliqué pour la première fois en Libye et en Côte d'Ivoire en 2011. Pourtant, cette mise en œuvre pose question quant à savoir si elle résulte d'un nouveau consensus plus large au sein de la communauté internationale ou si elle reflète finalement la simple poursuite des intérêts nationaux.

Mots clés : Responsabilité de protéger, protection des civils, souveraineté, intervention, ingérence.

Abstract

The responsibility to protect: a new concept for old practices?

Torn between the conflicting notions of national sovereignty and humanitarian intervention, the international community has long been in search for a way to cope with mass atrocities. The debate around the UN response to crisis situations has evolved quite substantially through the years. In 2000, the introduction of the concept of "responsibility to protect", as a new milestone, paved the way to a possible reconciliation of national sovereignty and humanitarian intervention in particular crisis situations. Adopted by UN Member States in 2005, this new principle was first put into practice in 2011, in Libya and Ivory Coast. Yet, it remains to be seen whether this implementation resulted from a new and larger consensus within the so-called international community, or simply reflects the mere pursuit of national interests by UN Member States through interventionist policies.

Keywords: Responsibility to protect, protection of civilians, sovereignty, intervention, interference.

Citation :

LEMAIRE Julie, *La responsabilité de protéger : un nouveau concept pour de vieilles pratiques ?*, Note d'Analyse du GRIP, 31 janvier 2012, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-01-31_FR_J-LEMAIRE.pdf



Introduction

À la suite de l'émergence progressive du concept de sécurité humaine à partir des années 1990, la communauté internationale, entendue comme les membres des Nations unies, a graduellement déplacé le centre de ses préoccupations sécuritaires des États vers les individus. L'État est le premier garant de la protection des droits de la personne qui est l'un de ses domaines réservés. Néanmoins, il existe en droit international une obligation¹ pour tout État de réagir aux violations de ces mêmes droits. Cet impératif d'intervenir ou « devoir d'ingérence » appartient concrètement au Conseil de sécurité de l'ONU puisqu'il est interdit aux États d'agir seuls : l'action armée destinée à mettre fin aux violations des droits fondamentaux de la personne n'est envisagée que dans l'exercice d'un droit collectif. Par conséquent, la communauté internationale se voit obligée de concilier le principe de souveraineté nationale et l'impératif d'intervenir à des fins humanitaires, qui semblent dès lors se présenter comme deux principes antinomiques.

Le génocide rwandais en 1994 et le massacre de Srebrenica en 1995 font prendre conscience aux États membres des Nations unies qu'outre le fait que les gouvernements ne sont pas toujours capables d'assurer la protection de leurs citoyens, ceux-ci peuvent parfois même être la source de la menace. Dans le but de parvenir à un plus grand consensus international en situation de crise et de ne plus devoir opérer un choix entre le respect de la souveraineté et l'impératif d'intervenir à des fins humanitaires, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) propose en 2000 un nouveau concept, la **responsabilité de protéger**, selon lequel il incombe à chaque gouvernement de protéger sa population des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité revient à la communauté internationale lorsque les États ne sont pas disposés ou en mesure de le faire.

La présente Note se propose de retracer cette évolution du débat relatif à l'action onusienne en situation de crise. Dans un premier temps, elle étudie les principes de base que sont la souveraineté des États et la non-ingérence ainsi que leur évolution vers le droit et le devoir d'ingérence. Ensuite, elle examine le concept de responsabilité de protéger : ses principes et modalités explicités dans le rapport de la CIISE et son adoption par les États membres des Nations unies lors du Sommet mondial de 2005. Une fois ces évolutions expliquées, cette analyse évalue le concept de responsabilité de protéger à la lumière de ses premières applications concrètes en Libye et en Côte d'Ivoire et interroge l'évolution qu'il est censé avoir apportée au débat relatif à l'action humanitaire onusienne.

1. Du principe de non-intervention vers le devoir d'ingérence

1.1. La souveraineté des États

La notion de **souveraineté** émerge au XVI^e siècle avec le philosophe-juriste Jean Bodin. Aucune limite n'est alors posée au pouvoir de l'État : ce dernier agit seulement en fonction de sa propre volonté et n'est soumis à aucune autre puissance. Les traités de Westphalie en 1648 marquent

1. Celle-ci est consacrée dans la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Conventions de Genève sur le droit humanitaire et la Convention des Nations unies pour la prévention et la répression du crime de génocide.

l'égalité entre les États souverains et font du respect de la souveraineté des États le principe directeur de la politique internationale.

De son côté, la Charte des Nations unies² précise dans son article 2 §1 que « l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres »³. Le principe corollaire direct, qui dicte le comportement des États, est celui de **non-ingérence**, établi dans le paragraphe 7 de ce même article. Celui-ci engendre l'obligation pour les autres gouvernements de ne pas intervenir dans les affaires internes d'un État, ce dernier possédant la plénitude des compétences à l'intérieur de son territoire.

« Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; [...] »⁴

En raison notamment de ces principes, l'ONU est un lieu important du respect de la souveraineté étatique. Son mandat porte également sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales ainsi que sur le respect des droits de l'homme. En conséquence, les Nations unies se trouvent face à une difficulté : comment *agir* afin de garantir la protection de ces droits, lorsque l'*intervention* est considérée comme une violation de la souveraineté de l'État ? La suite de l'article 2 §7 apporte une partie de réponse en laissant la voie ouverte pour toute action coercitive décidée par le Conseil de sécurité dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales, contre laquelle le principe de non-intervention ne pourra par conséquent être invoqué :

« [...] ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII. »⁵

1.2. Le droit et le devoir d'ingérence

L'idée du « droit d'ingérence » n'est pas nouvelle. Les auteurs Hugo Grotius, Vattel, Suarez ou de Vittoria notamment, développèrent chacun leur théorie⁶. C'est sur cette base que se développe au XIX^e siècle la doctrine de l'« intervention d'humanité » qui désigne les opérations militaires menées par un État ou une coalition d'États sur le territoire d'un tiers, dans le but de porter secours à une population menacée ou à ses propres nationaux⁷.

Le débat de l'ingérence humanitaire est ranimé à la suite de la guerre du Biafra⁸ (1967-1970) et la terrible famine qu'elle provoqua. Est-il acceptable qu'au nom du respect du principe de non-ingérence, les gouvernements restent immobiles face à une violation massive des droits de l'homme ?

2. Adoptée le 26 juin 1945, la Charte des Nations unies définit les buts et principes de l'Organisation ainsi que sa composition, ses missions et ses pouvoirs.

3. Charte des Nations unies, Art. 2, §1.

4. Charte des Nations unies, Art. 2, §7.

5. Charte des Nations unies, Art. 2, §7.

6. Pour plus d'informations, voir notamment Grotius H., *Le droit de la guerre et de la paix*, trad. Par P. Pradier-Fodéré, Paris, PUF, 1999 ; Vattel E., *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, vol. I, livre II, chap. IV, Washington, Carnegie, 1916.

7. Moreau Defarges Ph., *Un monde d'ingérence*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 38.

8. Guerre civile au Nigéria. Le blocus terrestre et maritime provoqua une famine terrible qui tua près de deux millions de personnes.

Il faut attendre les années 1980 pour que le « devoir d'ingérence » soit évoqué et conceptualisé pour la première fois par Jean-François Revel. Il est ensuite reformulé lors d'un colloque organisé en 1987 par Bernard Kouchner, homme politique français et fondateur de Médecins sans frontières, et par Mario Bettati, professeur de droit international. Il en ressort que la notion de « **droit d'ingérence** » considère que la souveraineté traditionnelle des États ne peut pas constituer un obstacle à l'assistance d'une population en danger, ni un abri pour une violation massive des droits de l'homme. La notion de « **devoir d'ingérence** » tend, de son côté, à mener le débat vers une moralisation des relations internationales, en mettant à l'avant-plan les questions humanitaires et en désignant une sorte d'obligation morale pour chaque État de porter secours à une population victime.

Plusieurs opérations motivées par des considérations humanitaires et autorisées par le Conseil de sécurité ont ensuite été menées sur la base de ce nouveau concept. La première est celle des puissances européennes au Kurdistan irakien⁹ en avril 1991, sur base de la résolution 688 du Conseil de sécurité. Ensuite, que ce soit l'opération en Somalie en 1992, au Rwanda en 1994, en Bosnie-Herzégovine en 1994-1995, en Sierra Leone en 1999 ou encore au Kosovo en 1999, toutes dévoilent la complexité de ce genre d'opérations où humanitaire et militaire sont complémentaires. En effet, il s'agit d'opérations à objectif humanitaire, utilisant l'outil militaire pour arriver à cette fin. Plus récemment, en mars 2011, en l'espace d'un mois seulement, le Conseil de sécurité autorisa deux opérations militaires dans le but de protéger une population civile. La première en Libye par la résolution 1973 et la seconde en Côte d'Ivoire par la résolution 1975. Ces deux cas pratiques feront l'objet du troisième point de cette note.

Cependant, les concepts de droit ou de devoir d'ingérence sont critiqués. Un premier reproche est le flou conceptuel de ces notions, trop vagues, sans base ni définition juridiques¹⁰, ce qui laisse la porte ouverte aux abus. En outre, divers outils existent déjà pour justifier une intervention à des fins humanitaires, notamment les Conventions de Genève ainsi que le Chapitre VII de la Charte des Nations unies, si la situation est qualifiée par le Conseil de sécurité de menace contre la paix et la sécurité internationales. Un autre argument, présenté notamment par Jean Bricmont¹¹, est la crainte d'un « impérialisme humanitaire ». Christian Nadeau, lui, exprime cette critique d'une manière plus radicale : « L'ingérence humanitaire est par définition impérialiste, puisqu'elle remet en cause la souveraineté des États »¹². Une troisième critique porte sur la neutralité de l'action et sur ses motivations. Crouzatier s'interroge : « Comment ne pas soupçonner que l'assistance au nom de l'humanitaire repose sur des motifs politiques et opportunistes ? »¹³. D'autres auteurs tels que Michel Foucher ou Antoine Rougier affirment que les États auront plus tendance à intervenir lorsque leurs intérêts vitaux sont en jeu et ne pourront dissocier leurs motifs politiques de l'intervention. Philippe Moreau Defarges¹⁴ arrive aux mêmes conclusions et estime qu'un État ne

9. Pour plus d'explications sur cette intervention, voir Corten O., Klein P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 223.

10. Toutefois, deux résolutions de l'Assemblée générale portent sur les modalités de l'assistance humanitaire : la résolution 43/131 adoptée en 1988 qui garantit le droit d'accès des sauveteurs aux victimes, et la résolution 45/100 adoptée en 1990 qui établit des corridors humanitaires d'accès aux populations.

11. Bricmont J., *L'impérialisme humanitaire. Droits de l'homme, droit d'ingérence, droit du plus fort*, Paris, Aden, 2005.

12. Nadeau Ch., « Ingérence humanitaire et *jus post bellum* », dans *Revue Aspects*, n° 2, 2008, p. 55.

13. Crouzatier J.-M., « Le principe de la responsabilité de protéger : avancée de la solidarité ou ultime avatar de l'impérialisme ? », dans *Revue Aspects*, n° 2, 2008, p. 20.

14. Moreau Defarges Ph., *op. cit.*, p. 73.

parviendra jamais à faire abstraction du politique, même lorsque son ingérence se veut humanitaire. Il soutient que l'ONU est constituée d'États souverains et que par conséquent, ses actions dépendent de leur bon vouloir et de leur niveau d'entente. Tous ces auteurs reconnaissent finalement la même réalité ; le problème reste fondamentalement le même : les intérêts et les motivations des États auront toujours une partie cachée. Il apparaît dès lors que c'est par l'atteinte d'un consensus le plus large possible que l'action collective pourrait être légitimée.

L'évolution du débat et l'apparition des notions de droit et de devoir d'ingérence remettent finalement en question la signification originelle de la souveraineté nationale. Daniel Jacoby avance que « la théorie de la souveraineté absolue est totalement abandonnée »¹⁵. Effectivement, la souveraineté des États ne peut plus être absolue comme elle était décrite au début de sa conceptualisation étant donné les nouvelles règles établies en matière de protection de la population. Mario Bettati exprime lui aussi cette idée selon laquelle « le rempart de la souveraineté ne permet plus aux gouvernements, comme autrefois, de faire n'importe quoi sans avoir à répondre, au moins politiquement ou diplomatiquement, de leurs actes »¹⁶.

En conclusion, le débat a évolué du principe de non-intervention vers le devoir d'ingérence, et va, dans les années 2000, poursuivre son évolution vers le concept de *responsabilité de protéger* qui « permet de passer outre la souveraineté, sans la nier, pour protéger la sécurité des gens en cas de nécessité »¹⁷.

2. Vers un nouveau consensus international : la responsabilité de protéger

2.1. Origine

Plusieurs éléments contextuels dans les années nonante suscitent un foisonnement de nouvelles théories. Parmi celles-ci, l'une des plus novatrices est celle de la sécurité humaine qui centre son attention non plus sur la sécurité de l'État mais sur celle des personnes. À la suite des bouleversements du contexte politique provoqué par la fin de la Guerre froide, un consensus se dégage progressivement entre de nombreux gouvernements sur la nécessité de réviser leur conception traditionnelle de la sécurité. En outre, le génocide rwandais et le massacre de Srebrenica démontrent que les États ne sont plus toujours capables d'assurer la protection de leurs citoyens, ou pire encore, sont la source même de la menace. Les États membres de l'ONU prennent alors conscience qu'un changement dans leurs comportements sera nécessaire. À l'avenir, un plus grand consensus s'avère essentiel afin de répondre aux situations de crise.

C'est dans cette perspective que l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, a posé la question de façon limpide à l'Assemblée générale en mars 2000 : « 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,

15. Bettati M., Kouchner B., *Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir ?*, Paris, Denoël, 1987, p. 225.

16. Bettati M., *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996, p. 15.

17. Gagnier S., « La responsabilité de protéger au regard de la santé et de la culture », dans *Revue Aspects*, n° 2, 2008, p. 112.

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 humain ? »¹⁸.

Le gouvernement canadien a voulu répondre à cet appel en créant dès septembre 2000 la **Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE)**, coprésidée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun. Celle-ci pose les fondements du concept de responsabilité de protéger qu'elle développe dans son rapport du même nom. La CIISE marquera ainsi une étape fondamentale dans l'évolution du débat relatif à l'action onusienne en situation de crise.

2.2. Le rapport de la CIISE

La CIISE marque une étape fondamentale dans son rapport en reconnaissant une « responsabilité résiduelle ou subsidiaire » à l'ensemble des États de la communauté internationale. En effet, s'il est reconnu que la responsabilité de protéger incombe, au premier chef, à l'État dont la population est en danger, si ce dernier n'est pas capable, ou non désireux, de lui porter secours, voire s'il est l'auteur principal de ces préjudices, alors la communauté internationale est tenue d'agir à sa place et la responsabilité internationale prend le pas sur le principe de non-intervention. Evans et Sahnoun vont plus loin en désignant le Conseil de sécurité des Nations unies comme l'organe compétent pour autoriser une opération militaire à des fins de protection humanitaire. Par ailleurs, ils envisagent cette responsabilité comme incluant trois dimensions complémentaires : la prévention, la réaction et la reconstruction. Même si toutes les propositions de la CIISE ne sont pas adoptées lors du sommet mondial de 2005 des Nations unies, elles ne restent pas moins dans leur ensemble une étape fondamentale dans le processus d'évolution du concept.

2.2.1. « La responsabilité de protéger » selon le rapport de la CIISE

La responsabilité de prévenir est considérée comme une étape nécessaire, permettant de réduire, voire même de supprimer la nécessité d'une future intervention. Trois conditions essentielles doivent être réunies pour que la prévention soit efficace : « l'alerte rapide » qui fait référence à l'analyse de la situation et de sa fragilité, « l'outillage préventif » qui a trait aux politiques susceptibles de modifier la situation, et « la volonté politique ».

Aussitôt que les mesures de prévention échouent et que la sécurité de la population est gravement menacée, la communauté internationale a une **responsabilité de réagir**, en faisant usage dans un premier temps de mesures les moins intrusives possibles. L'action militaire, considérée « comme une mesure exceptionnelle et extraordinaire »¹⁹, n'est envisagée que comme dernier recours. Mais alors, « quel est le seuil précis de violence et d'abus ou autres violations qui doit être franchi avant qu'une intervention militaire coercitive au-delà des frontières nationales commence à se justifier ? »²⁰ La Commission tente d'y répondre au moyen de six critères. Le premier est **l'autorité appropriée**, c'est-à-dire l'organe le plus légitime pour autoriser ce type d'opération. Le Conseil de sécurité de l'ONU, organe représentatif international, est présenté comme le plus à même d'exercer cette fonction. Cette question sera étudiée plus en détails ultérieurement. Le deuxième critère est celui de la **juste cause**. Deux situations justifient une violation du principe de non-intervention : « lorsqu'il s'agit d'arrêter ou d'éviter des pertes

18. Rapport du Secrétaire général, *Nous les peuples, le rôle des Nations unies au XXI^e siècle*, 27 mars 2000, A/54/2000, p. 36 §217.

19. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États CIISE, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, décembre 2001, p. XII.

20. *Ibid.*, p. 36.

considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'État, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable ; ou un "nettoyage ethnique" à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol. »²¹ Troisièmement, le critère de **bonne intention** : l'objectif de l'intervention militaire doit être la cessation des souffrances causées à la population. Quatrièmement, l'intervention militaire doit être envisagée comme un **dernier recours**, lorsque toutes les autres tentatives ont échoué. Cinquièmement, la **proportionnalité des moyens**, aussi bien au niveau de la durée, de l'ampleur que de l'intensité : « les moyens doivent être à la mesure des fins et en rapport avec l'ampleur de la provocation initiale »²². Enfin, le dernier critère du rapport justifiant une intervention militaire est celui des **perspectives raisonnables** : si celle-ci n'a aucune chance de réussir ou si elle a le potentiel d'engendrer un conflit plus vaste encore, alors la Commission estime qu'il est préférable de ne pas intervenir.

Finalement, la troisième et dernière composante est la **responsabilité de reconstruire**, qui « [...] doit avoir pour dessein de rendre la société à ceux qui y vivent et qui, en dernière analyse, doivent assumer la responsabilité de son destin futur »²³.

Une question centrale, ayant déjà été évoquée, est celle de l'**autorité**. Même si le principe général de la Charte des Nations unies est celui de la non-ingérence, certaines dispositions permettent d'envisager une intervention autorisée par le Conseil de sécurité²⁴. Par ailleurs, bien que la responsabilité de ce dernier en matière de paix et de sécurité ne fasse aucun doute, celle-ci reste « principale, mais non unique ou exclusive »²⁵ : une responsabilité subsidiaire est reconnue à l'Assemblée générale²⁶. En outre, deux solutions sont envisagées en cas du refus d'intervenir de la part du Conseil de sécurité. Premièrement, le recours à l'Assemblée générale grâce à la résolution de l'« Union pour le maintien de la paix » : dans ce cas, l'approbation de la majorité des deux tiers légitimerait une intervention. Deuxièmement, le recours cette fois aux organisations régionales et sous-régionales, à qui serait confiée la tâche de mener une action collective en respectant les buts et les principes de la Charte des Nations unies, ainsi que les articles du Chapitre VIII. Elles sont en général plus sensibles aux enjeux et au contexte du conflit, connaissent souvent les protagonistes et, en tant qu'États voisins, ont intérêt à maintenir la paix dans leur région.

2.2.2. Quelques pistes de réflexion

Certains arguments avancés dans le rapport de la CIISE soulèvent des interrogations. Le critère de « juste cause » par exemple : les auteurs insistent sur le fait que les actes doivent être commis à *grande échelle* mais s'abstiennent de quantifier ce qu'ils entendent par-là. Il est alors légitime de se demander « combien de vies doivent être sacrifiées avant que l'intervention soit justifiée »²⁷.

21. CIISE, *op. cit.*, p. 37.

22. *Ibid.*, p. 42.

23. *Ibid.*, p. 50.

24. L'article 51 sur le droit de légitime défense, le Chapitre VI relatif aux mesures non coercitives, le Chapitre VII portant sur les mesures coercitives et le Chapitre VIII sur le rôle des organisations régionales.

25. CIISE, *op. cit.*, p. 52.

26. L'article 11 de la Charte reconnaît une responsabilité subsidiaire à l'Assemblée générale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, complété par la résolution « Union pour le maintien de la paix » de 1950 en cas de blocage du Conseil de sécurité.

27. Marclay E., *La responsabilité de protéger : un nouveau paradigme ou une boîte à outils ?*, Études Raoul-Dandurand, 2005, p. 16.

Surtout que les critères de légitimité sur lesquels se fonde la communauté internationale pour juger de l'importance des violations varient et qu'il s'avère pratiquement impossible de fixer le choix de ceux-ci²⁸. Le critère de « bonne intention » quant à lui soulève à nouveau la question de la motivation et du désintéressement des États intervenants. Il est en effet impossible d'être certain que ceux-ci ne dissimulent pas derrière leurs motivations humanitaires, des motifs politiques et opportunistes. Cependant, quel organe aurait la légitimité de décréter telle action de désintéressée et telle autre de ne pas l'être ?

Ce débat, afin d'être plus fécond, doit davantage s'orienter vers la recherche d'un plus grand consensus possible afin de légitimer l'action collective. Enfin, une réflexion centrale porte sur la troisième composante de la responsabilité de protéger, celle de reconstruire. Outre le fait que certains effets pervers, comme une certaine dépendance des autorités locales vis-à-vis des autorités intervenantes, ne sont pas à négliger, le lien établi entre la responsabilité de protéger et la reconstruction pose question. En effet, la première relève des situations d'extrême urgence, alors que la deuxième correspond à un processus à long terme. Leur nature est donc différente. Par ailleurs, l'aspect de reconstruction fait déjà l'objet d'une pratique bien établie au sein du système onusien par le maintien et la consolidation de la paix. Pourquoi la CIISE a-t-elle alors voulu relier ces deux aspects ?

2.3. L'adoption de la responsabilité de protéger par les États membres des Nations unies : la 60^e session de l'Assemblée générale de 2005

Les paragraphes 138, 139 et 140 du Document final du Sommet mondial de 2005 font directement référence au principe de la responsabilité de protéger puisqu'ils concernent le « devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité »²⁹. Ce principe est adopté sur la base de trois piliers.

Au travers des paragraphes 138 et 139, les États membres des Nations unies reconnaissent le principe de la responsabilité de protéger mais réduisent néanmoins son application à quatre sortes de crime : le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Ils ne reprennent donc pas toutes les propositions de la CIISE. Ils reconnaissent également que ce principe repose sur **trois piliers**. Le premier reconnaît l'État comme premier responsable de la protection de sa population. Le deuxième précise que la communauté internationale doit porter assistance à l'État, si nécessaire, pour qu'il puisse s'acquitter de cette obligation. Enfin, le troisième pilier convient qu'il incombe à la communauté internationale d'entreprendre une action en temps voulu, conformément aux principes de la Charte des Nations unies, en cas d'échec des moyens pacifiques et lorsque l'État n'assure pas la protection de sa population contre les quatre crimes. Le paragraphe 140 quant à lui, confie la prévention des génocides au Conseiller spécial du Secrétaire général.

Afin de parvenir à cet objectif de protection, le paragraphe 138 évoque la mise en œuvre d'un « dispositif d'alerte rapide ». Le paragraphe 139 fait lui référence d'une part, aux « moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux

28. Crouzatier J.-M., *loc. cit.*, p. 24.

29. Assemblée générale des Nations unies, *Document final du sommet mondial de 2005*, 20 septembre 2005, A/60/L.1, p. 33.

Chapitres VI et VIII de la Charte des Nations unies » et d'autre part, à « une action collective résolue », conformément au Chapitre VII de la Charte, en cas d'échec des moyens précédents³⁰.

Ce Document final du Sommet mondial de 2005 a été adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/1. Kofi Annan a ainsi introduit sur la carte politique mondiale la notion de « responsabilité de protéger ». C'est à Ban Ki-Moon, l'actuel Secrétaire général des Nations unies, qu'appartient désormais la charge de la rendre opérationnelle et de « transformer les mots en actes »³¹.

3. Les interventions en Libye et en Côte d'Ivoire : vers une mise en œuvre de la responsabilité de protéger ?

Le concept de responsabilité de protéger créé par la CIISE et adopté par les États membres des Nations unies dans la résolution 60/1 de l'Assemblée générale, a été invoqué en février 2011 pour autoriser une intervention armée en Libye³² afin d'assurer la protection de la population civile. C'est la première fois que le Conseil de sécurité autorise l'usage de la force à des fins de protection humaine contre la volonté de l'État en fonction. Moins d'un mois plus tard, le Conseil de sécurité a recours au même procédé en Côte d'Ivoire³³. Cette mise en œuvre de la responsabilité de protéger semble néanmoins être marquée par deux mouvements opposés.

Le premier correspond aux évolutions décrites jusqu'à présent et au changement de paradigme opéré par l'adoption de la responsabilité de protéger. Alors qu'un choix semblait s'imposer entre le respect de la souveraineté nationale et l'ingérence à des fins humanitaires, le concept de la CIISE permet de les concilier en envisageant la souveraineté comme une responsabilité. Le Premier ministre français, François Fillon, en s'exprimant sur la situation en Libye, fait explicitement référence à ce nouveau concept : « (...) un pas décisif a été franchi par la communauté internationale : pour la première fois, le principe de la "responsabilité de protéger", adopté en 2005 par l'ONU, a été mis en œuvre dans une situation concrète. (...) Les dictateurs, les tyrans, les bourreaux, sont peu à peu mis en demeure de rendre des comptes à la communauté internationale, et ce progrès, qui est un formidable espoir pour les peuples martyrisés, ne devait pas se briser à Benghazi. »³⁴ Ce nouveau principe met l'accent sur la logique humanitaire, sur l'importance d'arriver à plus de consensus en situation de crise et d'agir en coopération avec les acteurs de premier plan. La résolution 1973 concernant la Libye n'aurait d'ailleurs pas été soumise aux votes sans le rôle important joué par la Ligue arabe. Le Secrétaire général de l'OTAN souligne l'importance de ce soutien régional : « Le soutien régional, en particulier, est d'une importance cruciale. C'est pourquoi je poursuivrai mes consultations avec la communauté internationale et nos partenaires dans la région, notamment avec l'ONU, l'Union européenne, la Ligue arabe et l'Union africaine, dont nous devons avoir le soutien pour que nos actions, à court comme à long termes, soient perçues comme une aide au règlement de la situation et un appui à la vague

30. Rapport du Secrétaire général, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, 12 janvier 2009, A/63/677, p. 7.

31. Luck E.C., « Policy Analysis brief: The United Nations and the Responsibility to Protect », The Stanley Foundation, août 2008, p. 4.

32. Conseil de sécurité des Nations unies, *Paix et sécurité en Afrique*, 26 février 2011, S/RES/1970 et *La situation en Jamahiriya arabe libyenne*, 17 mars 2011, S/RES/1973.

33. Conseil de sécurité des Nations unies, *La situation en Côte d'Ivoire*, 30 mars 2011, S/RES/1975.

34. Discours du Premier ministre François Fillon à l'Assemblée nationale, « Prolongation de l'intervention des forces armées françaises en Libye », Paris, 12 juillet 2011.

démocratique qui déferle sur la région. »³⁵ Ce premier mouvement démontre finalement que souveraineté et ingérence ne sont pas deux concepts antinomiques mais peuvent être abordés de façon complémentaire puisque l'État est toujours reconnu comme premier responsable de la sécurité de sa population. Les crises en Libye et en Côte d'Ivoire démontrent ainsi l'étape fondamentale franchie par le principe de responsabilité de protéger dans l'évolution du débat relatif à l'action onusienne en situation de crise.

Le deuxième mouvement correspond plutôt à la perpétuation des logiques politiques. Le concept de responsabilité de protéger ne serait qu'un nouveau label derrière lequel se cachent les mêmes logiques de compétition, d'image et de profit politique. La politique de *no boots on the ground* du gouvernement américain en Libye démontre sa préoccupation pour son image et sa popularité. Dans cet ordre d'idée, la question suivante se pose : ce principe de responsabilité de protéger ne servirait-il pas finalement de nouveau prétexte d'intervention pour les grandes puissances ? Selon Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, maître de conférences au département de War Studies du King's College de Londres, « toutes les interventions militaires justifiées par des raisons humanitaires ont été, sont et seront également motivées par des intérêts nationaux, pour la simple et bonne raison que les États ne sont pas – et même ne doivent pas – être désintéressés puisque leur raison d'être est de défendre les intérêts de leurs citoyens. »³⁶

L'intervention en Libye et celle en Côte d'Ivoire ont également mis en évidence la frontière mince qui existe entre la protection humaine et le changement de régime. *Le Figaro*³⁷ affirme que la France a envoyé des armes aux rebelles libyens au sud de Tripoli pour les aider à faire tomber la capitale. L'ancien président de l'Afrique du Sud, Thabo Mbeki³⁸, considère que les Nations unies ont dépassé leur mandat en déclarant Alassane Ouattara vainqueur des élections et qu'elles ont ainsi clairement pris parti. La protection humaine n'était-elle pas dans ces deux crises un prétexte pour opérer un changement de régime ? Finalement, Pascal Boniface estime que le concept de responsabilité de protéger dévoile ses limites en Syrie. Bien que la répression armée s'avère sérieuse et que le nombre de morts s'élève à plus de 5000, « les pays occidentaux n'ont aucune envie d'ouvrir un deuxième front plus délicat où la résistance serait beaucoup plus forte. Le concept de responsabilité de protéger montre ses limites et c'est bien dommage. »³⁹

Ce nouveau principe ne serait-il donc pas à géométrie variable ? Ce deuxième mouvement, dominé par les logiques politiques et de compétition, s'avère somme toute être une lecture assez pessimiste de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger puisqu'elle opère une sorte de retour en arrière sur les évolutions décrites précédemment et démontre finalement que les logiques anciennes persistent et dominent.

35. OTAN, « [L'OTAN est prête à appuyer les efforts internationaux concernant la Libye](#) », 10 mars 2011.

36. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « [Intervention en Libye : ni droit d'ingérence, ni désintéressement](#) », 28 mars 2011.

37. Le Monde, « [La France aurait livré des armes aux rebelles libyens](#) », 29 juin 2011.

38. Bellamy A. J., Williams P.D., « The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect », dans *International Affairs*, vol. 87, issue 4, juillet 2011, p. 835.

39. Pascal Boniface, « [Libye, Syrie, les aléas de la responsabilité de protéger](#) », 9 mai 2011.

Conclusion

Le concept de responsabilité de protéger, créé en 2000 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), entend apporter un début de réponse en considérant la souveraineté comme étant une responsabilité. Dans ce sens, la souveraineté de l'État n'est pas affaiblie mais au contraire, renforcée puisque ce dernier est reconnu comme premier responsable de la protection de sa population. De cette manière, la responsabilité de protéger permet de faire évoluer le débat relatif à l'action onusienne en cas de crise en réconciliant le respect de la souveraineté et l'action humanitaire sous couvert de l'ONU, et en démontrant ainsi qu'ils ne sont pas incompatibles. Par ailleurs, le concept de la CIISE pousse les États à agir collectivement et à recueillir un large consensus, incluant les organisations régionales du lieu de l'action et les États voisins, définissant ainsi le cadre de l'action humanitaire autorisée par le Conseil de sécurité.

Cependant, la mise en œuvre de la responsabilité de protéger en Libye et en Côte d'Ivoire en 2011 met en exergue deux mouvements opposés. Le premier correspond à une logique humanitaire et de coopération, telle que décrite dans le paragraphe précédent. Il s'agit de l'évolution continue du droit au devoir d'ingérence vers la responsabilité de protéger. Le second mouvement correspond aux logiques politiques et de compétition qui sous-tendent l'action humanitaire autorisée par le Conseil de sécurité. Cette lecture plus négative présente la responsabilité de protéger davantage comme une façade derrière laquelle les logiques d'intervention propres à chaque État restent liées à la défense « traditionnelle » de l'intérêt national. L'opposition entre ces deux tendances reste donc l'enjeu fondamental de la mise en œuvre du concept de responsabilité de protéger. Dès lors, les prochaines opérations militaires à but humanitaire, autorisées par le Conseil de sécurité et se réclamant du concept de responsabilité de protéger, ne manqueront pas de poser question quant à la prédominance de l'une ou l'autre de ces tendances.

* * *

Avec le soutien du



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
Direction de la coopération
au développement

Julie Lemaire est chercheure-stagiaire au GRIP. Titulaire d'un Master en Relations internationales « Diplomatie et résolution des conflits » (UCL), ses travaux au GRIP portent sur le concept de responsabilité de protéger et sur les opérations de maintien de la paix.

Le Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >