



**RESPONSABILITE DE PROTEGER : LE ROLE DU PARLEMENT
DANS LA PROTECTION DES CIVILS**

RAPPORTS

Les Membres trouveront ci-joint les deux rapports présentés par les co-rapporteurs.

- Rapport présenté par M. L. Ramatlakane (Afrique du Sud) page 2
- Rapport présenté par M. S. Janquin (France) page 14

**RAPPORT PRESENTE PAR
M. L. RAMATLAKANE (AFRIQUE DU SUD), CO-RAPPORTEUR**

Introduction

L'UIP, organisation mondiale des parlements, œuvre à la paix et à la coopération entre les peuples et pour l'affermissement de la démocratie représentative¹. A ce titre, elle a désigné la "Responsabilité de protéger : le rôle du Parlement dans la protection des civils" comme question prioritaire.

Le concept de "responsabilité de protéger" a été soutenu par 191 pays dans une résolution (A/RES/60/1), adoptée par le Sommet mondial des Nations Unies de 2005. Ce texte rappelle que chaque Etat est tenu de protéger sa population des génocides, crimes de guerre, épurations ethniques et crimes contre l'humanité. Lorsqu'un Etat n'assure pas la protection de sa population, abdiquant par conséquent sa responsabilité d'Etat souverain; et que les actions pacifiques échouent, la communauté internationale est tenue de prendre des mesures pour remédier à la situation, l'intervention militaire étant un dernier recours.

Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre et l'application de ce concept n'ont pas été, le plus souvent, à la hauteur de la résolution adoptée par le Sommet mondial, comme le montrent les événements d'Egypte, de Côte d'Ivoire et de Libye et les réponses ambiguës auxquelles ils ont donné lieu. A l'évidence, les parlements – réunis en une institution telle que l'UIP – doivent s'exprimer sur cette question. Il nous incombe d'établir si nos gouvernements ont failli à leur responsabilité telle que définie par le Sommet mondial de 2005. Nous devons, au premier chef, nous demander si nous avons suffisamment agi pour éviter les atrocités; réfléchir à la conduite à tenir dans de telles situations et adopter les résolutions idoines.

La responsabilité de protéger : des concepts et une application ambigus

Par réticence, mollesse ou négligence², la communauté internationale n'a pas fait respecter la responsabilité de protéger et les gouvernements ont souvent failli en la matière. Aussi nous proposons-nous, dans le présent rapport, d'examiner d'abord le rôle du gouvernement dans la responsabilité de protéger, puis ce que les parlements doivent faire pour veiller à son application. Nous pensons qu'il s'agit moins d'un défaut de politique ou d'orientation concernant les mesures à prendre en cas d'atrocités à grande échelle, que de réticence – à défaut d'avoir un mot plus approprié - à intervenir ou à décider. Nous avons besoin d'un mécanisme d'intervention, ou d'un instrument similaire, permettant aux gouvernements d'agir ou de décider d'une option pour faire respecter la responsabilité de protéger. La politique est en place et les gouvernements y ont souscrit, reste à faire en sorte qu'elle soit appliquée en temps voulu, avec constance et objectivité.

Ce mécanisme permettrait de concrétiser notre décision de recourir au principe de la responsabilité de protéger tel que défini au Sommet mondial de 2005, mais aussi d'éviter la répétition d'atrocités à grande échelle comme celles du Rwanda et de Srebrenica entre autres. Nous, les Sud-Africains, attachons la plus haute importance à la protection des civils pendant et après les conflits armés. L'Afrique du Sud soutient les instruments et déclarations mondiaux tels que les Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration du Millénaire pour le développement (qui appellent entre autres à promouvoir la paix, la sécurité et les droits de l'homme). Elle considère, en outre, que la protection des civils relève, de par sa nature, essentiellement de la responsabilité de chaque Etat.³

Etant donné que la protection des civils est devenue plus complexe, le concept ayant évolué comme le montrent les résolutions récentes des Nations Unies, nous sommes convaincus que la doctrine relative à la responsabilité de protéger doit être considérée de manière collective et globale pour qu'elle bénéficie du soutien politique et des ressources nécessaires.⁴ Les réponses aux urgences complexes n'en seront que plus prévisibles et le cadre de la protection des civils plus sûr. Quant à nous, la communauté internationale, nous y gagnerions aussi car il nous sera plus facile de prévenir et d'arrêter les agressions délibérées contre des civils avec leur cortège de recours aveugle à la force, de violences sexistes, de déplacements forcés et d'entraves au personnel humanitaire, non moins funestes pour les civils.⁵

La responsabilité de protéger, **outil de mobilisation** incontestable pour une action rapide lorsque le pire se produit, n'est pas pour autant la panacée universelle pour la sécurité humaine et ne doit pas être considérée comme telle.⁶ On attribue souvent le fait que l'on n'a pas su éviter les conflits ou les catastrophes d'ordre sécuritaire au manque de volonté politique⁷, oubliant l'interdépendance croissante de notre monde et ses conséquences. En effet, un conflit violent représente désormais une menace non seulement pour le pays où il survient, mais bien au-delà.⁸

Pourquoi la responsabilité de protéger ? Entre autres parce qu'après chaque vague d'atrocités, on entend le monde entier s'écrier : "**Plus jamais ça**".⁹ Le drame, est que ces crimes frappent essentiellement des civils innocents.¹⁰ Evans demande, à juste titre, combien de fois il faudra encore répéter "Plus jamais ça", comme on l'a entendu après l'Holocauste, les génocides du Cambodge et du Rwanda, le massacre de Srebrenica et les tueries du Darfour. "La communauté internationale est-elle réellement capable d'empêcher les Etats-nations d'assassiner leur propre peuple ? Combien de fois encore demanderons-nous, après coup, comment a-t-on pu laisser faire ?"¹¹

Gradation, critique et critères d'intervention

La mise en œuvre de la responsabilité de protéger n'est pas aisée, mais il ne faut pas perdre de vue cette vérité énoncée par le Brésil : "Rien ne mérite plus l'attention du Conseil de sécurité que la nécessité de protéger les civils dans les situations de conflit armé".¹² Convaincus que les hommes priment – notion que nous, Sud-Africains appelons *batho pele* –, nous considérons que la responsabilité de protéger permet de préserver efficacement les civils en cas de conflit armé.

Encore faut-il savoir que cette notion implique une gradation. D'abord vient la **responsabilité de prévenir**, c'est-à-dire l'obligation de traiter les causes premières des conflits internes et autres catastrophes engendrées par l'homme. Ensuite, la **responsabilité de réagir**, en répondant aux crises humanitaires par des mesures adéquates,¹³ y compris des mesures coercitives telles que des sanctions ou des poursuites internationales, voire, dans les cas extrêmes, l'intervention militaire.¹⁴ Enfin, la **responsabilité de reconstruire** en apportant toute l'aide nécessaire au redressement, à la reconstruction et la réconciliation, notamment après une intervention militaire et en tenant dûment compte des causes de la crise humanitaire objet de l'intervention.¹⁵ L'action militaire ne doit être entreprise qu'en dernier recours, après analyse approfondie des conséquences.¹⁶ En effet, l'utilisation de la force comporte toujours le risque de pertes humaines involontaires et d'instabilité, comme nous l'avons trop souvent constaté à notre honte à tous.

L'Afrique du Sud soutient la responsabilité de protéger en s'appuyant sur l'esprit de l'Ubuntu dans sa politique étrangère, mais aussi sur le Mécanisme africain d'évaluation entre pairs (MAEP). Ce système, lancé par l'Union africaine, vise à améliorer la gouvernance pour parvenir à la stabilité politique et au développement socio-économique en Afrique.¹⁷ Mais nous

entendons aussi les **arguments** des sceptiques. Ils objectent, en effet, que ce principe sert facilement de prétexte à l'impérialisme, voire d'incitation à tuer. D'autres le trouvent étroit, puisqu'il n'autorise la communauté internationale à intervenir que dans les cas suivants : génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et épuration ethnique. Il ne peut donc être invoqué contre le VIH/sida, les changements climatiques, les catastrophes naturelles, etc. D'aucuns font aussi remarquer que la responsabilité de protéger peut être invoquée par les grands pays occidentaux pour légitimer l'ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats. D'autant que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁸ peuvent exercer leur droit de veto dès qu'il y va de leurs intérêts politiques, économiques ou stratégiques. Le recours à l'intervention militaire est toujours sujet à polémique et certains croient qu'il peut viser un changement de régime.¹⁹ L'exemple de la Libye ne plaide pas en faveur des tenants du concept.

Le **cas de la Libye** pose la question de l'argumentaire pour une intervention militaire, de son étendue et de ses conséquences finales. A cet égard, il est bon de rappeler le rapport 2001 de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (ICISS). Selon ce rapport, toute forme d'intervention militaire invoquant la responsabilité de protéger doit répondre aux **six critères** suivants pour être considérée comme une mesure extraordinaire d'intervention :

- l'autorité compétente : l'organe le plus qualifié pour autoriser une intervention militaire aux fins de protéger les populations, est le Conseil de sécurité de l'ONU;
- l'intention : l'objectif premier de l'intervention, quelles que soient les motivations des Etats intervenants par ailleurs, doit être d'arrêter ou d'éviter les souffrances humaines;
- une cause juste : pour qu'une intervention militaire soit justifiée, il faut que des préjudices graves et irréparables soient infligés à des êtres humains ou que de tels préjudices soient à craindre de façon imminente;
- dernier recours : l'intervention militaire ne se justifie qu'une fois tous les moyens non militaires pour la prévention ou la résolution pacifique de la crise envisagés, et que tout laisse raisonnablement croire que des mesures moindres seraient vouées à l'échec;
- moyens proportionnels : la durée et l'intensité de l'intervention militaire envisagée doivent correspondre au minimum nécessaire à la réalisation de l'objectif de protection humaine défini;
- chances raisonnables de succès : il faut qu'il y ait une chance raisonnable d'arrêter ou de prévenir les souffrances à l'origine de l'intervention, étant entendu que les conséquences de l'action ne doivent pas être, selon toute probabilité, pires que les conséquences de l'inaction.²⁰

Ces critères étaient-ils remplis dans le cas de la Libye ? La question n'est pas tranchée et cette incertitude en conduit beaucoup à s'opposer à l'intervention militaire et même, plus récemment, à des résolutions du Conseil de sécurité sur le conflit syrien^{21,22} notamment sur les questions d'intention et de proportionnalité des moyens.

D'abord les droits de l'homme

Il ne faut pas oublier que le concept de responsabilité de protéger visait à encadrer l'intervention humanitaire en la restreignant à des circonstances bien précises, non à se substituer à la **protection des droits de l'homme**. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a été créé en 2006 pour renforcer l'Organisation et la rendre plus efficace, mais il reste à faire respecter les normes de droits de l'homme au-delà des juridictions nationales, de sorte qu'il faudrait peut-être mettre l'accent sur le soutien aux mécanismes nationaux y afférents. En outre, le système démocratique étant à priori respectueux des droits de l'homme, nous devrions convenir que ce

système est le plus propice à la liberté d'expression, à l'égalité des chances et à l'égalité entre tous les secteurs de la société.²³

Le mieux, à cet égard, consiste en des organes de surveillance indépendants tels que les commissions des droits de l'homme, jouissant de pouvoirs constitutionnels, de ressources et de moyens leur permettant de promouvoir et de protéger les droits de l'homme. Beaucoup de pays disposent de constitutions progressistes visant à soutenir et à protéger les droits fondamentaux mais, dans la pratique, ces droits sont foulés au pied par des actes tels que des exécutions extrajudiciaires, meurtres de juges, détentions illégales et tortures aux mains de la police.

Ce fossé entre la théorie et la pratique ouvre souvent la porte aux abus de toutes sortes qui acculent les citoyens à la révolte et conduisent parfois à des atrocités à grande échelle. Aussi, nous sommes persuadés que, face à de telles situations et pour faire prévaloir la démocratie, il faut tendre vers "un gouvernement par le peuple et pour le peuple" comme dit la maxime. La mise en place de fondements démocratiques soutient et préserve la paix et met les ressources nationales au service du peuple et de l'intérêt national.²⁴

Les Nations Unies et la responsabilité de protéger

En vertu de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité est l'un des principaux organes internationaux chargés de veiller à la paix et à la sécurité mondiales.²⁵ Kofi Annan, ancien Secrétaire général de l'ONU, a été l'artisan du principe de la responsabilité de protéger, notamment en demandant **quand** la communauté internationale devait intervenir à des fins humanitaires. Ce à quoi il a répondu, en partie, quand la souveraineté de l'Etat doit céder le pas à la protection contre des violations flagrantes du droit international et humanitaire, telles que le génocide, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité. Et d'ajouter : "Lorsque la communauté internationale est confrontée à un génocide ou à des violations des droits de l'homme à grande échelle, il est inacceptable que les Nations Unies demeurent passives et laissent les événements aller à leur terme."²⁶

Les Nations Unies ont adopté maintes résolutions sur la responsabilité de protéger, exprimant non seulement leur soutien à la doctrine, mais aussi leur volonté d'autoriser le déploiement de forces de maintien de la paix et d'adopter des résolutions à l'appui de l'intervention militaire.²⁷ Ainsi, le 26 février 2011, le Conseil de sécurité adoptait la résolution 1970, déplorant les violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme en Libye, pays alors déchiré par le conflit. Le 17 mars 2011, il a adopté la résolution 1973, exigeant un cessez-le-feu immédiat en Libye, notamment l'arrêt des attaques incessantes contre les civils. Il a autorisé les Etats membres à prendre toutes mesures nécessaires à la protection des civils en péril, s'ils étaient pris à partie.²⁸ Comme on le sait, l'OTAN a été par la suite critiquée pour la manière dont elle a mis en œuvre son mandat portant sur la protection des populations civiles aux termes des résolutions 1970 et 1973.²⁹

Le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions relatives à la responsabilité de protéger, mais il n'a pas toujours été unanime sur les situations auxquelles ce principe s'applique. Dans le cas de la **République arabe syrienne**, le 4 février 2012, il votait sur un projet de résolution : 13 membres se sont exprimés pour, mais la Chine et la Fédération de Russie ont exercé leur droit de veto, bloquant le texte.³⁰ Le 19 juillet 2012, la Chine et la Fédération de Russie ont de nouveau usé de ce droit pour bloquer une autre résolution, alors que l'Afrique du Sud et le Pakistan s'abstenaient et que 11 autres membres votaient pour. Le veto d'un des membres permanents – dans ce cas la Chine et la Fédération de Russie – signifie que la résolution ne peut être adoptée.³¹

Alors qu'une crise humanitaire déchire la Syrie, la communauté internationale est incapable de se mettre d'accord sur l'opportunité et la manière d'intervenir pour arrêter le carnage. Il est donc urgent de trouver un compromis pour sortir de l'impasse diplomatique.³² Les bons offices de Kofi Annan sont restés vains et l'ancien Envoyé spécial de l'ONU et de la Ligue arabe n'a pu qu'exprimer son dépit devant l'impossibilité d'obtenir un cessez-le-feu. Un sentiment partagé par la communauté internationale, réduite à l'impuissance "alors que le régime d'Assad se déchaînait en toute impunité dans sa volonté de mater le soulèvement populaire".³³ L'impasse syrienne et le constat d'échec de M. Annan jettent une ombre tragique non seulement sur l'ONU, mais aussi sur les Etats qui usent d'arguties pendant que le sang coule. Encore une fois, nous devons demander ce que nous, parlements, devons faire collectivement ou individuellement et si nous avons tout essayé pour empêcher une nouvelle aggravation de la situation.

Efforts de l'UIP et retombées du Printemps arabe

La 126^{ème} Assemblée de l'UIP (Kampala, mars-avril 2012) a adopté une résolution demandant la cessation immédiate des violences, des violations des droits de l'homme et des abus en République arabe syrienne; appelant à soutenir les efforts des organisations internationales et régionales pour parvenir à une solution pacifique de la crise; exhortant l'ONU et ses organes à redoubler d'efforts pour mettre fin à la violence armée dans le pays et à enrayer la crise humanitaire qui y sévit.³⁴

Nous voulons la paix et la stabilité dans le monde, dans les régions déchirées par des conflits, notamment en République arabe syrienne. Nous disons que la violence ne doit pas être utilisée pour opérer des changements de régime, non seulement en raison de sa nature destructrice mais encore parce qu'elle apparaît souvent comme une mainmise de l'extérieur qui rend la réconciliation plus problématique après le conflit. Il appartient donc aux deux parties de négocier une solution pacifique mettant fin aux tueries d'innocents, au plus tôt. Ceux qui arment et équipent les deux adversaires doivent arrêter immédiatement ces approvisionnements afin que les deux parties règlent leurs différends pacifiquement. Il ne peut y avoir de développement, encore moins de croissance économique, sans la paix et la sécurité, qui ne seront possibles tant que les protagonistes essaieront de s'anéantir avec des armes fournies par des intervenants extérieurs.

La résolution de l'UIP, sans ambages sur la crise syrienne, est un pas dans la bonne direction; mais va-t-elle assez loin ? Les parlements nationaux doivent-ils se limiter à soutenir de telles résolutions sans mesures de mise en œuvre ou de sanction ?

L'impasse est-elle en partie imputable à un mauvais usage de la responsabilité de protéger, en 2011 en Libye, sachant que beaucoup pensent que "l'intervention innovante en Libye pour protéger les civils désarmés des atrocités du régime Kadhafi"³⁵ s'imposait ? La question reste ouverte. La mort de Kadhafi et le changement de régime qui a suivi conduisent les détracteurs du concept à dire que leur vote a été dévoyé. D'aucuns pensent que le précédent libyen sape la responsabilité de protéger, la Fédération de Russie et la Chine ayant durci leur opposition à une intervention en Syrie.

Soupçon d'abus et de sélectivité dans l'application de la responsabilité de protéger

L'une des conséquences de la tourmente qui a soufflé ou souffle encore sur la Libye, la Tunisie, l'Égypte et la République arabe syrienne est que, sur les 191 pays qui soutenaient le principe en 2005, beaucoup expriment aujourd'hui des réserves sur la responsabilité de protéger.

Ils redoutent les abus auxquels elle peut donner lieu; qu'elle serve par exemple de prétexte pour favoriser les intérêts stratégiques d'autres pays ou pour provoquer des changements de régime.³⁶

Que faire, dès lors, pour que les Etats ne négligent pas leur devoir d'agir quand des crimes de masse sont commis ? Leurs préventions ou leur indifférence éventuelles ne s'expliquent pas par le seul souci de protéger des intérêts politiques, économiques ou autres comme certains aiment à dire, mais aussi par la peur d'une répétition du scénario libyen où l'OTAN aurait outrepassé son mandat. Comment assurer à ces Etats que tel ne sera pas le cas ? Comment, nous, assemblée des parlements, pourrions-nous amener nos gouvernements à agir et à assumer la responsabilité de protéger ?

Et d'abord, la responsabilité de protéger est-elle, de fait, invoquée sélectivement ? La majorité des Etats approuvent en principe cette doctrine, mais avec l'intime conviction qu'elle donne lieu à des abus quand des intérêts stratégiques et économiques sont en jeu. Ils demandent pourquoi elle est volontiers brandie quand il s'agit de la Côte d'Ivoire ou de la Libye, mais non de la Palestine. Il faut répondre à cette préoccupation et les gouvernements, les organisations non gouvernementales et, surtout, les associations parlementaires telles que l'UIP, l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) et le Parlement panafricain (PAP) doivent veiller à ce que la responsabilité de protéger ne soit pas dévoyée.

Le sentiment que la Cour pénale internationale, essentiellement chargée de demander des comptes aux coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, est une "cour pro-occidentale et anti-africaine"³⁷ rappelle les arguments dénonçant une application sélective de la responsabilité de protéger. La Cour pénale a démenti toute partialité, mais les gouvernements africains³⁸ restent persuadés que leur continent fait l'objet d'une assiduité bien plus grande, de la part de la Cour, que le reste du monde,³⁹ alors qu'il a grandement contribué à sa création.⁴⁰ Qui plus est, le Statut de Rome, traité international établissant la Cour, a été ratifié par 114 pays, dont 33 pays africains, mais d'autres, et non des moindres, s'en sont bien gardés : Etats-Unis, Fédération de Russie, Israël, République islamique d'Iran, Egypte, Chine, Inde et Pakistan, ainsi que 11 Etats africains.⁴¹ Et ce sont justement les non signataires qui s'empressent de saisir la Cour contre tel ou tel suspect.

Aussi, il nous incombe de réfléchir collectivement à ce soupçon de partialité pesant sur l'application du principe de la responsabilité de protéger, faute de quoi nous ne pourrions plus intervenir efficacement et décisivement chaque fois que des atrocités à grande échelle sont commises.

Protection responsable

Dans sa déclaration au Conseil de sécurité, le Brésil,⁴² a donné une opinion qu'on peut ramener à l'idée de responsabilité pendant la protection : l'action des Nations Unies ne doit pas causer un préjudice plus grand que celui qu'elle vise à empêcher. Vu ce qui est arrivé en Libye, la position du Brésil est des plus opportunes. Les Nations Unies doivent toujours veiller à ne pas causer plus de mal que de bien. On peut résumer ainsi les fondements de cette règle :

- la prévention est toujours la meilleure politique;
- la communauté internationale doit scrupuleusement veiller à épuiser toutes les voies de recours possibles;
- la violence et l'instabilité découlant de l'usage de la force doivent être, autant que possible, réduites au minimum;
- lorsque l'usage de la force est envisagé, l'action doit être judicieuse, proportionnée et limitée aux objectifs fixés par le Conseil de sécurité;

- des procédures améliorées du Conseil de sécurité doivent être définies pour contrôler l'interprétation et l'application des résolutions et garantir ainsi une protection responsable.

Cette préconisation du Brésil a été chaleureusement accueillie, mais les Pays-Bas, s'arrêtant à l'idée d'une analyse exhaustive et judicieuse de toutes les conséquences, ont fait observer que, dès qu'il y a usage de la force "aucun plan militaire ne résiste au premier contact avec l'ennemi". La sur-planification peut non seulement aggraver les atrocités, mais aussi retarder l'intervention.⁴³ L'Ambassadeur de l'Allemagne, abondant dans ce sens, a estimé que l'idée de "protection responsable" avancée par le Brésil, limite les chances de solution rapide et adéquate à des situations de péril extrême.⁴⁴ Nous comprenons les préoccupations des Pays-Bas et de l'Allemagne, mais nous soutenons le point de vue du Brésil, estimant que les Nations Unies doivent user uniquement de la force ou des sanctions nécessaires à la réalisation de leur objectif afin de réduire les préjudices économiques ou militaires. Incidemment, on lèverait aussi le soupçon d'arrière-pensées qui pèse sur la responsabilité de protéger en tant que doctrine.

Organisations régionales

Il faut, en outre, donner la priorité à la contribution des organisations continentales et régionales, comme la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), en vue de l'application de la responsabilité de protéger.

Jean Ping, ancien Président de la Commission de l'Union africaine, parlant de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger en Afrique, a déclaré : "Ce principe est désormais universel et il est impératif, pour nous en Afrique, de penser global et d'agir local, c'est-à-dire, d'analyser et de bien comprendre les défis mondiaux et de leur apporter nos propres réponses."⁴⁵

L'Union africaine se saisit des questions de paix et de sécurité sur le continent par le biais de son Conseil de paix et de sécurité⁴⁶ qui fait office de "un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique". Son système de sécurité est également conforme aux éléments du cadre de protection fixé par le principe de la responsabilité de protéger. A l'instar de la responsabilité de protéger, l'Acte constitutif de l'Union africaine⁴⁷ et son Protocole établissant le Conseil de la paix et de la sécurité sont favorables à la souveraineté. Ils attachent la plus grande importance à la souveraineté et à l'intégrité territoriale des Etats membres.⁴⁸

La SADC, l'une des organisations régionales du continent,⁴⁹ soutient généralement les initiatives de l'ONU et de l'Union africaine, notamment pour la protection des civils lors des conflits. L'Afrique du Sud et le Nigéria, deux puissances régionales, ont parfois appliqué la responsabilité de protéger dans leur politique étrangère, recourant à des moyens sous-régionaux et multilatéraux. Mais ils n'ont pas encore donné toute leur mesure à cet égard.⁵⁰

L'Afrique du Sud et la responsabilité de protéger

En 1993, Nelson Mandela déclara : "Les droits de l'homme seront le phare qui guidera notre politique étrangère."⁵¹ Cette règle de conduite se retrouve dans diverses prises de position du pays; elle fonde même sa conception en matière de responsabilité de protéger. Notre cadre législatif en la matière commence avec la Constitution de 1996 qui confirme la prééminence des droits de l'homme et des libertés, objet de notre "Bill of Rights". Si la Constitution accorde une telle importance au peuple, c'est qu'elle puise ses racines dans notre passé, mais aussi parce que nous croyons fermement en l'*Ubuntu*.⁵² Le Livre blanc sur les Affaires étrangères, *Building a better*

world: the diplomacy of Ubuntu,⁵³ (Construire un monde meilleur : la diplomatie de l'Ubuntu) développe cette primauté de l'humain que nous projetons sur nos relations internationales.

Aussi la conception sud-africaine de la responsabilité de protéger implique-t-elle une diplomatie résolue mais discrète, militant souvent pour que les **institutions multilatérales** deviennent les principales dépositaires de la responsabilité de protéger. Une diplomatie volontariste en ce sens qu'elle incarne la volonté de l'Afrique du Sud de faire en sorte que le continent passe du "non à l'interventionnisme" au "non à l'indifférence".⁵⁴ Elle défend donc une action graduée et en cascade, convaincue que, si les causes premières des guerres et des conflits meurtriers ne sont pas traitées, la violence peut revenir, même après la signature et la mise en œuvre de traités de paix.

L'Afrique du Sud accorde une grande importance à la protection des civils lors des conflits armés. Outre son adhésion et son soutien aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels, dont l'objet est de protéger les diverses catégories de victimes des conflits armés, notamment les civils qui ne participent pas aux hostilités, l'Afrique du Sud considère que la protection des civils, de par sa nature, incombe d'abord à chaque Etat.⁵⁵

De plus, pour ce qui est de la mise en œuvre par le Gouvernement national, l'Afrique du Sud estime que la responsabilité de protéger est un processus et non un diktat devant être imposé. La responsabilité de protéger, en tant que processus, doit donc être encouragée et gérée par la diplomatie et le dialogue. C'est pourquoi l'Afrique du Sud a pris ses distances par rapport au rôle de gendarme brutal qu'on voudrait qu'elle assume.

Que doivent faire les parlements ?

Les constitutions des pays démocratiques assignent leur place au Législatif, à l'Exécutif et au Judiciaire, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, soit ! Mais les parlements ne sont pas, pour autant, incapables d'apporter une contribution utile et décisive à la conduite des relations internationales. Au contraire, leur fonction de contrôle s'étend au-delà de la chose nationale et implique un droit de regard sur l'international. Ainsi, les parlementaires, en tant qu'élus du peuple, doivent demander des comptes à l'Exécutif sur les questions de relations internationales, de sorte qu'il respecte la volonté des électeurs sur la scène internationale. Les parlements ne doivent pas se limiter à des contributions aux forums tels que l'UIP, l'APC ou le PAP, mais interpellent l'Exécutif sur les questions d'intérêt national sur le plan international : négociation de traités, accords de partenariat internationaux, obligation de faire rapport découlant des traités ratifiés, etc.

En particulier, les parlements doivent s'efforcer d'aider à préserver la vie des civils par la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Un parlement fort et crédible, qui représente l'ensemble de la population, doit par-dessus tout veiller à ce que des normes telles que la responsabilité de protéger soient dûment prises en compte. Il peut le faire en exerçant un contrôle efficace et démocratique, renforçant ainsi la légitimité de l'Exécutif et des forces de sécurité.⁵⁶ Ces derniers auront alors la confiance des citoyens et pourront d'autant mieux exécuter la volonté du peuple, sans commettre d'atrocités ni bafouer les droits de l'homme à l'intérieur ou dans les pays voisins. L'utilisation de la force contre un autre Etat sera ainsi rigoureusement restreinte. L'un des devoirs du Parlement est de veiller à ce que l'Exécutif respecte les restrictions internationales imposées au recours, ou à la menace de recours, à la guerre, de sorte qu'il n'outrepasse pas ses pouvoirs en cas de conflit.

Autres pistes, plus précises, pour l'action parlementaire

Les parlements doivent :

- s'informer davantage des positions négociées de l'Exécutif (et même donner leur avis) sur les traités, conventions et résolutions, notamment les résolutions du Conseil de sécurité. Inviter les négociateurs et les ministres à informer les commissions parlementaires concernées de la position du pays sur des résolutions précises, comme (la responsabilité de protéger) et à expliquer les raisons de leurs décisions en la matière. Les parlementaires, en tant que représentants du peuple, pourraient ainsi donner leur avis sur les positions de l'Exécutif sur la scène internationale. Les parlements pourraient aussi demander à l'Exécutif de les éclairer sur l'état d'avancement des rapports que le pays est tenu de faire aux termes de chaque traité, notamment ceux relatifs aux droits de l'homme;
- par souci de réactivité, vérifier et confirmer, plus régulièrement, auprès de leur gouvernement, les positions prises sur les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. Les explications données sur les raisons d'un vote aident les parlements à comprendre les enjeux et leur permettent, à leur tour, d'expliquer les votes aux médias et à leurs électeurs;
- inscrire toutes les conventions et les traités internationaux dans la législation nationale, s'il y a lieu. Les parlements, forts de leur fonction législative, doivent veiller à ce que la législation nationale soit conforme aux normes internationales portant, entre autres, sur la protection des civils. Un bon exemple en est le projet de loi relatif à l'application des Conventions de Genève [B10 – 2011] en Afrique du Sud. La mise en œuvre des Conventions de Genève au plan national permet l'application du droit international humanitaire en Afrique du Sud, mais elle renforce aussi la position du pays sur la protection des civils lors des conflits internationaux;
- envisager de se doter d'une commission spécialisée, chargée de superviser les relations internationales. Lorsqu'une telle commission existe, elle doit être prioritaire en termes de ressources financières et humaines et bénéficiera d'un temps suffisant dans le programme du Parlement pour accomplir sa tâche. Elle doit aussi se réunir régulièrement, par avance ou après-coup, pour demander des comptes au gouvernement en matière de relations internationales. Elle doit travailler en collaboration étroite avec les commissions équivalentes des autres parlements afin d'assurer une supervision coordonnée et efficace des relations internationales;
- veiller à ce que la protection des droits de l'homme, notamment des minorités et des peuples autochtones, soit garantie par les lois nationales, mais aussi en pratique. A cette fin, mettre en place des organes efficaces dotés de ressources suffisantes, notamment des commissions des droits de l'homme; veiller à ce que le Gouvernement mette en place des systèmes d'alerte permettant de réagir rapidement et efficacement en cas de conflits internationaux. Adjoindre à ces systèmes des procédures de règlement des conflits internes : négociations, enquêtes, médiation, conciliation, arbitrage et règlement judiciaire, de sorte que les différends soient réglés rapidement, par le dialogue et dans l'équité;
- soutenir la fonction des médias en garantissant la liberté d'expression, de sorte que les médias soient protégés par la Constitution et qu'ils respectent les limites de la loi. Parlements et gouvernements doivent aussi promouvoir les technologies de l'information et de la communication et les utiliser pour que les citoyens soient informés;
- soutenir la bonne gouvernance, à tous les niveaux, puisqu'il est établi désormais qu'il y a une corrélation vertueuse entre la bonne gouvernance, la paix et la sécurité;⁵⁷
- et, dans le même ordre d'idées, suivre de près les travaux du Conseil de sécurité et examiner l'interprétation et l'application de ses résolutions afin de parvenir à une protection responsable.

Conclusion

Sachant que la crise syrienne n'en finit plus et que Kofi Annan a démissionné, la décision de l'UIP de délibérer sur le thème *Responsabilité de protéger : le rôle des parlementaires dans la protection des civils* était des plus opportunes. L'ambiguïté face aux crises qui engendrent des atrocités à grande échelle est révélatrice d'une carence grave des gouvernements et des unions parlementaires telles que l'UIP, mais elle montre aussi qu'un mécanisme de coercition objectif et efficace est indispensable. D'autant que la plupart des pays conviennent de la nécessité d'agir, puis trouvent des excuses pour ne rien faire, au nom de leurs intérêts les plus étroits.⁵⁸ Le sentiment répandu chez certains responsables, africains en particulier, que la responsabilité de protéger est invoquée de préférence contre les moins puissants, et surtout contre des Africains, comme pour la saisine de la Cour pénale, doit être pris en compte d'urgence. Cela permettrait de renforcer le principe, mais aussi d'assainir les relations de pouvoir entre Etats.

Nous disons donc que les parlements du monde doivent se saisir d'urgence des violations massives des droits de l'homme, comme dans certains cas récents, au sens où ils doivent convenir d'une résolution adéquate.

Le présent rapport montre à quel point l'inaction face aux atrocités massives se traduit par un gaspillage de vies humaines, et ce, au nom d'intérêts à courte vue, qu'ils soient politiques, économiques ou stratégiques. Même quand ces atrocités sont commanditées de l'intérieur – et nous respectons la souveraineté des Etats – les parlements ne doivent pas s'abstenir d'agir.

Il nous faut convenir de la nécessité d'un mécanisme coercitif, ou d'un protocole adopté par tous les Etats; d'une convention dotée d'un statut juridique et assortie de critères de mesure établissant son efficacité. Ainsi pourra-t-on remédier à l'indifférence et aux intérêts étroits qui empêchent certains pays d'agir quand des atrocités sont commises.

Nous pensons que les citoyens sont en droit d'appeler à l'aide au nom des opprimés lorsque les choses dégénèrent et confinent à l'horreur.

Nonobstant même les parlements, les peuples (les opprimés) doivent pouvoir appeler à l'aide, surtout lorsque l'Etat est le coupable. Nous devons donc trouver un mécanisme qui leur permette de le faire, étant entendu que ce sont des institutions telles que l'ONU, l'Union africaine et la SADC qui devront y répondre. Le droit d'appeler à l'aide doit être officiellement reconnu.

NOTES

- 1 Voir, par exemple, la 126^{ème} Assemblée de l'UIP (Kampala, mars-avril 2012), <http://www.126-ipu.ug/index.php/126th-assembly/overview>, 27 juillet 2012.
- 2 Voir, par exemple, la déclaration faite par M. Basso Sansui, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Afrique du Sud auprès des Nations Unies, pendant le débat sur le rapport du Secrétaire général portant sur l'application de la responsabilité de protéger, 23 juillet 2009.
- 3 Déclaration de l'Afrique du Sud, Neuvième débat ouvert sur la protection des civils en situation de conflit armé, 7 juillet 2010.
- 4 Voir la déclaration de M. Mashing, de la Mission permanente de l'Afrique du Sud auprès des Nations Unies sur la protection des civils en situation de conflit armé, Conseil de sécurité, 9 décembre 2005.
- 5 Voir la déclaration de M. Swab, de la Mission permanente de l'Afrique du Sud auprès des Nations Unies, lors du débat ouvert sur la protection des civils, Conseil de sécurité, 22 juin 2007.
- 6 Centre for Conflict Resolution, 2007. Africa's responsibility to protect. Policy Advisory Group Seminar Report, 23-24 avril, Somerset West.
- 7 Le plus souvent, l'ONU ne peut pas compter sur la volonté politique et le matériel permettant de prévenir les tragédies. En effet, la plupart des pays conviennent souvent de la nécessité d'agir avant de se trouver des excuses pour ne pas le faire. Voir, par exemple, la déclaration de l'Afrique du Sud sur cette question, en date du 23 juillet 2009.
- 8 Kofi Annan, 2005. Message du Secrétaire général à la Conférence mondiale sur le rôle de la société civile en matière de prévention des conflits armés et de maintien de la paix, New York, 19 juillet. Consulté à l'adresse suivante : <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=1587>, le 11 juillet 2012 (en anglais seulement).
- 9 Voir, par exemple, la déclaration du Président Barak Obama à l'occasion du 18^{ème} anniversaire du génocide du Rwanda sur : <http://content.usatoday.com/communities/theoval/post/2012/04/obama-on-rwanda-never-again/1>, et les références aux déclarations "Plus jamais ça" après l'Holocauste et le génocide du Rwanda, sur <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4211621.stm> (en anglais seulement).
- 10 Evans, G. 2006. *Crimes against humanity: Overcoming global indifferences*, University of New South Wales, Sydney, 30 avril (en anglais seulement).
- 11 *Ibid.*
- 12 Déclaration de l'Ambassadeur du Brésil au Conseil de sécurité lors du débat ouvert sur la Protection des civils en situation de conflit armé, 9 novembre 2011.
- 13 Comme la conciliation, la médiation et l'arbitrage.
- 14 ICISS, 2001. *The responsibility to protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Décembre, Ottawa, chapitre 4 (en anglais seulement).
- 15 Kidlike, K. 2007. *Intervention to protect: Civilians in Darfur. Legal dilemmas and policy imperatives*. ISS Monograph Series No. 131. Mai (en anglais seulement).
- 16 Audition parlementaire aux Nations Unies, 2008.
- 17 Voir, par exemple, la déclaration de l'Afrique du Sud sur le sujet, en date du 23 juillet 2009.
- 18 Voir la critique de Koresh Zia Bari concernant les cinq membres permanents en particulier à l'adresse suivante : <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=22875> (en anglais seulement).
- 19 Voir, par exemple, Inseam, L. 2011. *The concept of R2P and how it changes international law*, Rhodes Youth Forum, Octobre. Sur <http://youth-time.org/rhodes-youth-forum/54-the-concept-of-responsibility-to-protect-and-how-it-changes-international-law> le 11 juillet 2012 (en anglais seulement).
- 20 Voir aussi <http://r2pcoalition.org/content/view/73/93/>, consulté le 30 juillet 2012.
- 21 Voir, par exemple, <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2605>, consulté le 18 mars 2011.
- 22 Temba, S. 2011. *Cooperation for world and regional security and stability while respecting all forms of sovereignty and independence of States*, document pour le débat de l'UIP, Unité d'analyse, Parlement de la République d'Afrique du Sud, 22 mars (en anglais seulement).
- 23 Voir UIP, 126^{ème} Assemblée et réunions connexes, Kampala, du 31 mars au 5 avril 2012, Première Commission permanente, Paix et sécurité internationale, C-I/126/R, 15 décembre 2011.
- 24 Voir, par exemple, UIP, *ibid.*, pour le même sentiment.
- 25 Voir, par exemple, <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap5.shtml>, consulté le 11 juillet 2012.
- 26 Nations Unies. 2005. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et droits de l'homme pour tous*. Sur <http://www.un.org/french/largerfreedom/> le 10 juillet 2012.
- 27 Voir la déclaration de l'Afrique du Sud : Neuvième débat ouvert sur la protection des civils en situation de conflit armé : 7 juillet 2010.
- 28 Nations Unies. 2012. *The responsibility to protect. Who is responsible for protecting people from gross violations of human rights?*(en anglais seulement). Consulté sur <http://www.un.org>. Le 11 juillet 2012.
- 29 Whatsinblue. 2012. *Protection of civilians open debate*, vendredi 22 juin. Consulté sur <http://www.whatinblue.org>, le 16 juillet 2012.
- 30 ONU. 2012. *Op. cit.*

-
- 31 Voir Government Communication and Information System. UN fails to pass resolution on Syria (en anglais seulement). Consulté sur : http://7thspace.com/headlines/417183/south_africa_unsc_fails_to_pass_resolution_on_syria.html le 20 juillet 2012.
- 32 Kassim, Y.R. 2012. "Syria and responsibility to protect: Time for a middle ground-analysis", *RSIS*, 12 juin (en anglais seulement). Consulté sur : <http://www.eurasiareview.com/12062012-syria-and-responsibility-to-protect-time-for-a-middle-ground-analysis>, le 10 juillet 2012.
- 33 *Ibid.*
- 34 UIP, 2012. Initiative de l'Union interparlementaire pour faire cesser sans délai l'effusion de sang et les violations des droits de l'homme en Syrie, pour assurer l'accès de l'aide humanitaire à tous ceux qui en ont besoin et contribuer à la mise en œuvre de toutes les résolutions pertinentes adoptées par la Ligue des Etats arabes et l'Organisation des Nations Unies. Résolution adoptée par consensus par la 126^{ème} Assemblée de l'UIP, le 5 avril 2012.
- 35 Voir, par exemple, "Middle ground", in *The Nation*, 12 juin 2012 (en anglais seulement). Consulté sur <http://www.nationmultimedia.com/opinion/Middle-ground-30183942.html>, le 15 août 2012.
- 36 Kassim, Y.R. *Op. cit.*
- 37 Voir, par exemple, <http://www.guardian.co.uk/law/2012/may/23/chief-prosecutor-international-criminal-court>, consulté le 14 août 2012.
- 38 C'est aussi le sens de la déclaration selon laquelle "les 15 poursuites engagées au cours des dix années d'existence de la Cour basée aux Pays-Bas l'ont toutes été à l'encontre de responsables ou de paramilitaires africains". Voir, par exemple, <http://americanfreed.com/?p=672>, le 14 août 2012.
- 39 La Cour basée à La Haye mène actuellement des enquêtes dans sept pays, tous africains. Voir <http://www.france24.com/en/20120315-lubanga-kony-icc-africans-international-justice-hague-syria-congo> (en anglais seulement), consulté le 14 août 2012.
- 40 Voir, par exemple, l'article sur la question sur <http://www.leadershiponline.co.za/articles/politics/1979> (en anglais seulement), consulté le 14 août 2012.
- 41 *Ibid.*
- 42 Déclaration de l'Ambassadeur du Brésil, *op. cit.*
- 43 Déclaration de l'Ambassadeur des Pays-Bas, le 21 février 2012 lors du débat informel sur la note du Brésil relative à la responsabilité de protéger.
- 44 Déclaration de l'Ambassadeur de l'Allemagne, le 21 février 2012, lors du débat informel relatif à la protection responsable.
- 45 Union africaine, 2008. Commission de l'Union africaine, Table ronde d'experts sur la responsabilité de protéger en Afrique, discours du Président Jean Ping, 23 octobre 2008, Addis-Abeba, Ethiopie. Voir <http://www.africa-union.org/root/ua/index/Oct08.htm> (en anglais seulement).
- 46 Sidiropoulos, E. (n.d.) *South Africa's regional engagement for peace and security*. South African Institute of International Affairs (en anglais seulement).
- 47 L'Afrique du Sud est l'un des membres fondateurs de l'Union africaine et l'un des signataires initiaux de son Acte constitutif. Voir, par exemple, la déclaration de l'Afrique du Sud sur le sujet, en date du 23 juillet 2009.
- 48 Powell, K. 2005. "The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect", in *The African Union and the Responsibility to Protect*, chapter 3, Monograph 119, Mai (en anglais seulement). Consulté sur <http://www.iss.co.za/pubs/Monographs/No119/Chap3.htm>, le 13 juillet 2012.
- 49 Les autres sont : la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), l'Autorité intergouvernementale sur le développement (IGAD) et l'Union du Maghreb arabe (UMA).
- 50 Center for Conflict Resolution, 2007. *Op. cit.*
- 51 Mandela, M. 1993. "South Africa's Foreign Policy", in *Foreign Affairs*, Novembre/Décembre, Vol. 72, No. 5 (en anglais seulement).
- 52 *Ubuntu* est un mot africain ancien signifiant "humanité envers autrui". Il signifie aussi "Je suis ce que je suis parce que nous sommes tous ce que nous sommes". Voir <http://www.ubuntu.com/project/about-ubuntu>, le 31 juillet 2012.
- 53 *Building a better world: The diplomacy of Ubuntu*, White Paper on South Africa's Foreign Policy, version finale, 13 mai 2011 (en anglais seulement).
- 54 Landsberg, C. 2010. "Pax South African and the Responsibility to protect", in *Global Responsibility to Protect*, Vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, pp. 436-457 (en anglais seulement).
- 55 Déclaration de l'Afrique du Sud : Neuvième débat ouvert sur la protection des civils en situation de conflit armé, 7 juillet 2010.
- 56 UIP 2011. Renforcer le rôle spécifique du Parlement vis-à-vis du secteur de la sécurité au lendemain des conflits, note explicative soumise par la Suisse.
- 57 UIP, 126^{ème} Assemblée et réunions connexes, *op. cit.*
- 58 Voir, par exemple, la déclaration de l'Afrique du Sud sur le sujet, en date du 23 juillet 2009.

RAPPORT PRESENTE PAR M. S. JANQUIN (FRANCE), CO-RAPPORTEUR

a) L'émergence de la notion de "responsabilité de protéger"

La question de l'intervention à des fins de protection humaine est une des plus délicates et des plus controversées dans le domaine des relations internationales.

La Commission internationale indépendante de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), mise en place par le Gouvernement canadien à l'appel de Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unies, faisait le constat suivant dans son rapport publié en décembre 2001 : "Les puissances capables d'intervenir militairement ont été critiquées aussi bien lorsqu'elles ont agi pour protéger des populations en danger – comme en Somalie, en Bosnie et au Kosovo – que lorsqu'elles se sont abstenues d'agir, comme au Rwanda... Selon certains, la multiplication des interventions témoigne d'une prise de conscience à une échelle authentiquement internationale, dont l'avènement n'a que trop tardé. D'autres s'alarment en revanche à la perspective de voir ce phénomène battre en brèche un ordre international fondé sur la souveraineté des Etats et l'inviolabilité de leur territoire."

La solution dégagée par la CIISE consiste à poser le principe que les Etats souverains ont la responsabilité de protéger leurs propres citoyens contre les catastrophes humanitaires provoquées par une intervention humaine. S'ils ne sont pas disposés à le faire ou n'en sont pas capables, cette responsabilité doit être assumée par l'ensemble de la communauté des Etats.

Les conclusions de la CIISE ont été reprises par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement réuni par Kofi Annan. Dans son rapport de décembre 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau "souscrivait à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir."

Il convient de souligner que les conclusions de la CIISE et du Groupe de personnalités de haut niveau trouvent leur origine dans des conventions ou pratiques internationales antérieures : les Etats membres des Nations Unies se sont engagés en ratifiant la Charte de l'Organisation à développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ils sont tenus de respecter la Déclaration universelle des droits de l'homme. 142 Etats ont ratifié la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide dans laquelle les parties "confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir". Tous les Etats (et plus généralement toutes les parties engagées dans un conflit armé) sont liés par le droit international humanitaire. La plupart des Etats ont aussi ratifié les pactes de 1966 relatifs aux droits civils et politiques, d'une part, et aux droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part.

Il convient également de relever que, dès 2000, les pays africains avaient affirmé le droit de leur Union à "intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité".

Les paragraphes 138 et 139 du document final adopté par les chefs d'Etat et de Gouvernement lors de la réunion de l'Assemblée générale des Nations Unies (ou Sommet mondial) tenu du 14 au 16 septembre 2005, s'inspirent des conclusions de la CIISE et du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.

Le paragraphe 138 énonce en premier lieu le principe selon lequel "c'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité". Il précise toutefois que l'ONU doit se doter d'un "dispositif d'alerte rapide" pour identifier les menaces de violation massive des droits humains.

Le paragraphe 139 souligne par ailleurs qu' "il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI¹ et VIII² de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité". Il précise en outre que, "lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité", les Etats membres sont "prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII³, au cas par cas et en coopération, le cas échéant avec les organisations régionales compétentes".

b) *L'application de la notion et ses ambiguïtés*

Le Conseil de sécurité s'est, par la suite, référé à la responsabilité de protéger à plusieurs reprises et notamment dans six résolutions :

- les résolutions 1674 (2006) et 1894 (2009) qui établissent le cadre normatif de l'action du Conseil de sécurité en matière de protection des civils dans les conflits armés;
- la résolution 1706 (2006) sur la situation au Darfour;
- les résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011) sur la situation en Libye;
- la résolution 1975 (2011) sur la situation en Côte d'Ivoire.

Dans sa résolution 1894, le Conseil de sécurité a réaffirmé qu'il est disposé à "intervenir ... en cas de conflit armé où des civils seraient pris pour cibles ou l'acheminement de secours humanitaires destinés à des civils serait délibérément entravé".

A la suite de l'adoption de la résolution 1706, le contingent de l'Union africaine, insuffisant pour faire face à la situation, devait être renforcé au Darfour par une force robuste de maintien de la paix de l'ONU mais l'impossibilité d'obtenir le consentement du Gouvernement soudanais a empêché la mise en place de cette force. Toutefois, l'adoption unanime par le Conseil de sécurité de la résolution 1769 le 31 juillet 2007 a, par la suite, permis le déploiement au Darfour d'une force conjointe de l'Union africaine et de l'ONU de 26 000 hommes, dont la mission fondamentale est la protection des populations civiles (Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour – MINUAD). Néanmoins, la

¹ Règlement pacifique des différends

² Règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen d'accords ou organismes régionaux

³ Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression pouvant inclure le recours à la force

MINUAD et les organisations humanitaires sont toujours entravées dans leurs déplacements, malgré les engagements du Gouvernement soudanais.

En Côte d'Ivoire, la force des Nations Unies (ONUCI - Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire) est intervenue en application de la résolution 1975 pour protéger les populations civiles, notamment en empêchant l'utilisation contre elles d'armes lourdes.

La résolution 1973 du Conseil de sécurité a établi une zone d'exclusion aérienne en Libye, dans un but de protection de la population civile libyenne contre les bombardements conduits par les forces du régime du Colonel Kadhafi. Elle a autorisé les Etats membres, en l'espèce une coalition animée par la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, mais qui comprenait également des pays arabes, à prendre toutes mesures nécessaires, y compris militaires, pour faire respecter cette interdiction de vol et pour protéger les populations et les zones civiles de Libye menacées d'attaque. L'action militaire n'était donc autorisée que pour la protection des populations civiles. C'est la raison pour laquelle la résolution excluait "le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit et sur n'importe quelle partie du territoire libyen".

Malgré cette restriction, les Etats de la coalition ont pu appliquer le mandat du Conseil de sécurité en mettant en œuvre leurs moyens militaires non seulement pour faire cesser les attaques contre les populations civiles mais aussi pour soutenir l'opposition armée libyenne (Conseil national de Transition). Il convient en effet d'observer qu'aucune garantie ne pouvait être donnée quant à la sécurité des populations civiles tant que le Colonel Kadhafi dirigeait la répression. L'action du Conseil de sécurité a ainsi permis de prévenir une catastrophe humanitaire majeure.

Le Conseil de sécurité a eu l'occasion de débattre des opérations de la coalition, a été régulièrement informé sur son déroulement et a mis fin à l'autorisation de recours à la force contenue dans la résolution 1973 dès que les menaces majeures contre les civils ont cessé.

Le mandat donné par la résolution 1973 en Libye a-t-il été dépassé ? La question est controversée. La mise en œuvre de la mission militaire a suscité des critiques, notamment de la part de certains pays africains ainsi que de la Russie et de la Chine, membres permanents du Conseil de sécurité. Ces deux derniers pays y ont trouvé des arguments pour critiquer tout usage, à leurs yeux extensif, de la notion de responsabilité de protéger.

Quel que soit le jugement que l'on doit porter sur ces positions africaine, russe et chinoise, notamment face à la crise syrienne, force est de constater **qu'il y a la nécessité d'une clarification, en particulier pour distinguer responsabilité de protéger et changement de régime.**

Il n'est en effet généralement pas possible de garantir le retour à la sécurité pour les civils sans un processus politique fondé notamment sur l'éloignement du pouvoir des dirigeants qui se sont rendus responsables de violations massives des droits de l'homme. Ce processus implique en outre une transformation démocratique de la gouvernance du pays considéré.

Néanmoins, il convient de souligner que, s'il est vrai qu'une intervention armée extérieure peut être nécessaire pour mettre fin à des violations massives des droits humains, cette intervention ne doit en aucun cas conduire à imposer un régime politique au pays concerné.

c) *La responsabilité de protéger et les Parlements*

Comme l'a souligné Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'ONU, dans son rapport de 2009 sur la responsabilité de protéger, celle-ci doit être assumée à trois stades. Ces trois "piliers" de la responsabilité de protéger sont : la responsabilité première de l'Etat; l'assistance internationale et le renforcement des capacités; et, si nécessaire, une réaction résolue et en temps voulu.

Le présent rapport propose ci-après une analyse du rôle que les parlements pourraient et devraient jouer à l'égard de chacun de ces trois piliers.

Mais il formule également quelques remarques sur le rôle des parlements concernant un quatrième volet de la responsabilité de protéger, qui ne paraît pas suffisamment pris en compte : celui du soutien international à la construction de la paix après une crise humanitaire. Pourtant, la CIISE avait souligné dans son rapport que "la nécessité de se doter d'une stratégie post-intervention est aussi d'une extrême importance lorsqu'une intervention militaire doit être envisagée". Elle avait évoqué à côté de la "responsabilité de protéger" et de la "responsabilité de réagir" une "responsabilité de reconstruire".

La responsabilité de l'Etat implique un strict respect de ses obligations internationales en matière de protection des populations civiles : tout Etat doit veiller au strict respect de ses propres obligations en matière de lutte contre les violations graves des droits humains. Les parlements doivent à cet égard prendre toutes les mesures législatives nécessaires : ils doivent mettre le code pénal et le code de procédure pénale de leur pays en conformité avec les normes internationales relatives à la protection des civils dans les conflits armés; ils doivent également revoir la législation sur les circonstances exceptionnelles ou sur les opérations extérieures pour exclure toute éventualité de violation du droit humanitaire international par leurs ressortissants.

Les parlements doivent par ailleurs veiller à ce que les ordres donnés aux forces armées soient conformes au droit international en vigueur et à ce qu'ils soient respectés, notamment par la mise en place de procédures disciplinaires efficaces, comme le demande la résolution 1894 du Conseil de sécurité.

Enfin, les parlements doivent prendre les mesures législatives nécessaires pour assurer que les auteurs de violations massives des droits humains répondent de leurs actes devant une juridiction (ratification du Statut de Rome établissant la Cour pénale internationale (CPI), adaptation du code pénal et du code de procédure pénale à l'institution de la CPI).

L'assistance internationale et le renforcement des capacités sont essentiels pour la prévention des violations graves des droits humains : la communauté internationale a le devoir d'aider les Etats à remplir leurs obligations vis-à-vis de leurs populations civiles. L'aide humanitaire, la coopération au développement et l'assistance à la construction de l'Etat de droit sont déterminantes à cet égard.

Les parlements doivent activement participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces politiques (en particulier, pour les pays du Nord, dans le cadre de leurs débats et votes sur les budgets d'aide au développement et de leur contrôle des politiques de coopération au développement). Tous les parlements doivent veiller à ce que leur gouvernement aide l'ONU à se doter d'une capacité efficace d'alerte rapide et les informe sur les résultats de son action en ce domaine. Ils doivent aussi veiller à ce que leur gouvernement soutienne pleinement les

travaux de la Commission de consolidation de la paix⁴ des Nations Unies et contribue de manière adéquate au Fonds de consolidation de la paix.

L'action résolue et en temps voulu : les parlements doivent être pleinement informés sur toute situation de violation massive et systématique des droits de l'homme. Ils doivent interroger leur gouvernement sur ses positions au Conseil de sécurité et/ou à l'Assemblée générale. Dans certains pays, les parlements peuvent avoir à discuter et à voter une demande de leur gouvernement tendant à autoriser une intervention extérieure au titre de la responsabilité de protéger. Ils auraient ensuite à se prononcer sur les crédits correspondants. En pareil cas, les parlements se trouvent, avec leur gouvernement, devant une lourde responsabilité. Ils doivent être conscients du fait que, en droit international, toute action militaire doit être dûment autorisée par le Conseil de sécurité, réserve faite du cas de légitime défense. Deux autres considérations doivent également être prises en compte par le parlement lors d'un vote sur une intervention militaire au titre de la responsabilité de protéger : l'usage de la force ne peut constituer qu'un dernier recours lorsque tous les autres ont échoué. Par ailleurs, l'action militaire doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour empêcher le génocide, les crimes de guerre, la purification ethnique ou les crimes contre l'humanité et elle ne doit pas provoquer plus de destructions qu'elle ne vise à en empêcher.

La crise syrienne illustre la difficulté d'agir en temps voulu devant des menaces dirigées contre des populations civiles. De très graves violations des droits humains constitutives de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité sont indéniablement commises. Fin août 2012, le recours délibéré du régime de Bachar el-Assad à une violence meurtrière avait provoqué la mort de plus 18 000 personnes, essentiellement civiles, selon Navi Pillay, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. On comptait à cette date des dizaines de milliers de prisonniers, souvent torturés et quelquefois assassinés, des centaines de milliers de déplacés sur le territoire syrien et plus de 200 000 réfugiés dans les pays voisins.

L'UIP a exprimé sa profonde préoccupation à l'égard de la crise syrienne en adoptant par consensus, lors de son Assemblée de Kampala en avril 2012, une résolution d'urgence intitulée *Initiative de l'Union interparlementaire pour faire cesser sans délai l'effusion de sang et les violations des droits de l'homme en Syrie, pour assurer l'accès de l'aide humanitaire à tous ceux qui en ont besoin et contribuer à la mise en œuvre de toutes les résolutions pertinentes adoptées par la Ligue des Etats arabes et l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'aux efforts de paix.*

Dans la situation désespérée où se trouvent actuellement de nombreux Syriens, le concept de responsabilité de protéger devrait pouvoir être invoqué. Mais il est également évident qu'à ce stade une intervention militaire n'apporterait de réponse à aucun des défis auxquels la société syrienne est confrontée, sans parler de la question des relations futures entre les différentes communautés religieuses du pays. Une telle intervention pourrait en outre avoir des conséquences négatives pour la sécurité de certains des voisins de la Syrie ou pour la stabilité d'autres.

En tout état de cause, la condition de base pour une intervention armée, à savoir un large consensus entre les membres du Conseil de sécurité, y compris la Russie et la Chine, n'est pas remplie. Il ne saurait en effet y avoir d'intervention armée au titre de la

⁴ La Commission de consolidation de la paix (CCP) est un organe consultatif intergouvernemental de l'ONU qui appuie les efforts de paix dans les pays sortant d'un conflit.

responsabilité de protéger sans décision de la seule "autorité légitime" en matière de recours à la force, à savoir le Conseil de sécurité.

Mais une pleine application des propositions faites par Kofi Annan, émissaire de l'ONU et de la Ligue arabe, rendrait possible un arrêt des violences dans le cadre d'une transition politique dirigée par les Syriens eux-mêmes. Elle conduirait à une transition politique et éviterait la guerre civile. La communauté internationale doit donc accroître la pression pour garantir l'application du plan Annan. Les pays de l'Union européenne ont, à cet effet, mis en place un régime de sanctions contre le pouvoir syrien à l'origine de cette grave crise humanitaire.

Ces initiatives unilatérales restent cependant insuffisantes. Une action de la communauté internationale dans son ensemble est indispensable et urgente. A cet effet, le plan Annan pourrait être placé sous le chapitre VII de la Charte de l'ONU, ce qui permettrait de prendre des mesures contraignantes. Il paraît souhaitable que Lakhdar Brahimi, nouvel envoyé spécial des Nations Unies et de la Ligue arabe, envisage son action dans cette perspective. En raison de la gravité de la crise humanitaire syrienne, les parlements ont le devoir d'interroger leurs gouvernements sur les actions qu'ils envisagent pour parvenir à une solution.

Le soutien international à la construction de la paix après une crise humanitaire : la responsabilité de protéger ne doit pas se limiter à la prévention et à l'intervention.

Si la prévention échoue et qu'une intervention militaire est jugée nécessaire par le Conseil de sécurité, la communauté internationale a la responsabilité de reconstruire le pays après le conflit et d'assurer la stabilité de son environnement. Comme l'a relevé la CIISE dans son rapport, "la responsabilité de protéger ne constitue que l'un des éléments du processus d'intervention, lequel commence par des efforts de prévention, aboutit à la responsabilité de reconstruire, et vise à rétablir le respect de la vie humaine et de l'état de droit".

De ce point de vue, l'intervention militaire en Libye illustre l'inadéquation d'une stratégie de mise en œuvre de la responsabilité de protéger qui n'intègre pas la gestion des diverses conséquences de l'usage de la force.

Il était urgent d'empêcher les forces du colonel Kadhafi de perpétrer des massacres à l'encontre de la population civile, en particulier à Benghazi. Le Conseil de sécurité a donc eu raison d'autoriser une coalition internationale à arrêter l'offensive de ces forces. On peut même se demander si sa réaction à la crise humanitaire grandissante n'a pas été tardive. Mais la coalition aurait dû prêter plus d'attention aux conséquences de la soudaine défaite des forces qui restaient loyales au colonel Kadhafi. Parmi ces conséquences figurent le retour forcé des travailleurs migrants dans des zones vulnérables et l'afflux d'armes dans la région du Sahel. Le nouveau Gouvernement libyen semble pour le moment incapable de sécuriser les longues frontières du pays, tout particulièrement dans le sud, contrôlé par des tribus fortement armées et des réseaux de contrebande qui se font concurrence alors que la vie économique est dominée par le secteur informel. Ces évolutions ont de toute évidence contribué à la détérioration de la situation sécuritaire et humanitaire au Mali. Nous ne pouvons qu'espérer que les récentes élections libyennes permettront la constitution d'un gouvernement crédible représentatif de l'ensemble de la population libyenne et capable d'exercer une pleine autorité sur l'ensemble du territoire. L'une des tâches principales de ce gouvernement sera d'intégrer les diverses milices au sein d'une armée nationale et de rétablir la sécurité dans les différentes régions du pays. Le soutien de la communauté internationale

sera à cet égard déterminant. Les parlements devront assumer leur pleine responsabilité dans l'octroi de ce soutien.

La responsabilité de protéger est une norme émergente de droit international. Ce concept, adopté par le Sommet mondial de 2005, a été confirmé à la fois par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité. Il n'est pas contradictoire avec la souveraineté des Etats mais il relève d'une approche de la souveraineté qui la conçoit comme une responsabilité et non comme une protection à l'abri de laquelle des dirigeants pourraient commettre les pires exactions. Comme Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations Unies, l'a souligné dans un discours prononcé à Berlin le 15 juillet 2008, "en aidant les Etats à exercer l'une de leurs responsabilités premières, la responsabilité de protéger vise à renforcer la souveraineté, non à l'affaiblir".

La communauté internationale a à présent pour tâche de définir le concept de responsabilité de protéger avec plus de précision afin d'éviter qu'il ne soit détourné à des fins autres que la protection des populations civiles.

La proposition brésilienne de compléter le concept par la notion de "responsabilité en protégeant" tente de répondre à cette préoccupation. On peut donc comprendre le souci de précaution qui l'inspire. Mais on ne saurait pas non plus se résigner à l'impuissance.

L'outil collectif que représente le concept de responsabilité de protéger ne doit pas être affaibli. Il convient d'éviter que sa mise en œuvre soit rendue plus difficile par l'addition de conditions inutilement contraignantes. Le risque serait grand en effet que ces conditions soient instrumentalisées pour empêcher l'action décisive et rapide, indispensable pour sauver les vies menacées.

La communauté internationale ne saurait autoriser le renouvellement de situations comme celle qu'a connue le Rwanda en 1994, lorsque le Conseil de sécurité s'est montré incapable d'agir à temps pour mettre un terme aux massacres et empêcher le génocide.

Les Etats membres des Nations Unies ont donc le devoir de parvenir à un accord sur une méthode pour rendre le concept de responsabilité de protéger pleinement opérationnel. Les débats de l'Union interparlementaire sont de nature à enrichir cet indispensable débat.